الادارة

مجلة علمية ربع سنوية



- حركة الاصلاح الادارى فى ج.ع.م
- المشكلة الادارية وحرية الوحدات .
- رقابة دستورية القوانين ضمان لسيادة القانون
- تهجير أهالى النوبة .
- استخدام الحالات فى دراسة الادارة .

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

العدد الثانى
اكتوبر ١٩٦٨

الاشتراكات

الاشتراك السنوى عن اربعة أعداد

- داخل الجمهورية العربية المتحدة جنيه مصرى واحد
- خارج الجمهورية العربية المتحدة ٣٫٨٥ دولار ، أو جنيه استرلينى و ١٢ شلنا

شاملا مصاريف البريد ، وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ــ ١٩ شارع عدلى بالقاهره

الاعلانات

الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر ــ شركة الاعلانات المصرية » صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة .

٥ شارع نجيب الريحانى
تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة
١ شارع أحمد عبد السلام
تليفون ٢٧٣٦٦ الاسكندرية

المراسلات

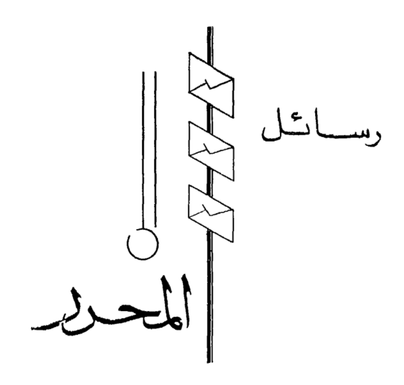
مجلة « الادارة »
٢٢ شارع عدلى بالقاهرة
تليفون ٥٣٩١٦/٥٢٤٨٥/٧٦٠٢٨

الادارة

مجلة علمية ربع سنوية
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

رئيس التحرير
احمد عبد الغفار

العدد الثانى
اكتوبر ١٩٦٨



السيد رئيس تحرير مجلة « الادارة » :

يشجعنا ظهور مجلة « الادارة » التى من بين أهـــدافها النهوض بمستوى العمل الادارى أن نبادر فنعرض فيها بعض النماذج التى تثير التفكير والحيرة ، وتتطلب نظرة واعية من المسئولين عن الجهاز التنفيذى ، واصلاح أحواله .

والنموذج الذى نقدمه يرجع بنا قليلا الى الوراء ، الى سنة ١٩٦٥ ، عندما ألغيت وزارة العلاقات الثقافية الخارجية ، وصـــدر القرار الجمهورى رقم ٣٧٢٠ لســـنة ١٩٦٥ بنقـل الاختصاصات التى كانت مخولة لها الى وزارات أخرى . وكان من بين هـــذه الاختصاصات ما تمارسه الادارة العامة للتعاون الخارجى التى نقلت بالقرار المشار اليه الى وزارة الاقتصـاد والتجارة الخارجية . وكذلك نقل العاملين بهذه الادارة الى وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية بقرار رئيس الوزارة رقم ٥٥١ لسنة ١٩٦٦ .

وقـد استمرت الادارة العـــامة للتعاون الخارجى فى ممارسة اختصاصاتها بعض الوقت بعد تبعيتها لوزارة الاقتصاد ، وكانت ترى أن ذلك هو الاجراءالطبيعى ، استنادا الى استمرار هـــذه الادارة فى ممارسة اختصاصاتها تحت الجهات الرئاسية المختلفة التى تبعتها من قبل ، وهى وزارة التخطيط ووزارة العلاقات الثقافية.

الا أن وزارة الخارجية فسرت المادتين ١ ، ٢ من القرار الجمهورى رقم ٣٧٢٠ لسنة ١٩٦٥ بأنها أصبحت المسئولة عن أعمال العون الخارجى.

كما فسرت المادة ٨ من هذا القرار ، وكذلك قرار رئيس الوزراء رقم ٥٥٧ لسنة ٦٦ بنقل العاملين بالادارة بأنهما **يعنيان نقل الأفراد دون اختصاصـــات العمل** ، ومن ثم قامت وزارة الخارجية من جانبها بالكتابة الى الجهات المقدمة للعون الفنى الخارجى عن طريق ادارة الهيئات الدولية والمؤتمرات بها ، كما قامت بالكتابة الى مختلف الوزارات باختصاصها بأعمـــال العون الخارجى ــ وذلك فى نفس الوقت الذى لا ترحب وزارة الخارجية بنقـل العاملين بالادارة العامة بالتعاون الخارجى من وزارة الاقتصاد اليها .

ويتضح من العرض السابق أن الادارة العامة للتعاون الخارجى **لا تمارس الآن أى اختصاص** ، فلا الجهات مانحة العون ولا الجهات المستفيدة تتصل بها ، وتركزت أعمال العون الخارجى فى وزارة الخارجية .

ومن ثم فان البت فى الوضع الحالى للادارة أمر يتطلب حلا حاسما سريعا .

محمد عبد الرحمن عثمان
الادارة العامة للتعاون الخارجى

● المحـــرر

لا شك ان الجهاز التنفيذى يعانى كثيرا من سوء التنظيم ، وهذه ظاهرة غالبا ما تصاحب التطور السريع ؛ وهذه الرسالة برغم ما تضمنته من أمور خطيرة ليس اقلهـــا اهدار الكفايات والخبرات المتراكمة التى تكونت على مر السنين لا تعدو ان تكون نموذجا واحدا من حالات كثيرة . لذلك عنيت المجلة بمناقشة موضوع الاصلاح الادارى فى سلسلة مقالات .

والمجلة تضع هذه الرسالة تحت نظر اللجنة الوزارية للتنظيم والشئون التشريعية .

* * *

عن الوضع الأمثل لادارات الشئون القانونية بالجهاز الحكومى والقطاع العام

تضمن تنظيم الوزارات والمصالح فى الماضى ادارات للشئون القانونيـــة تتولى اختصاصات مختلفة،منها مايتعلق باقتراح التشريعات وتفسيرها واجراء البحث القانونى ، ومنها ما يتعلق بالتحقيقات وتحديد المسئولية ، ومنهـا ما يختص بالقضايا والمنازعات .

ونظرا لدقة هذه الأعمال والرغبة فى تحقيق ضمانات وافية تنأى بهذه الأعمال عن الأهواء فقد جرى العمل على الحـــاق هذه الادارات بالرئيس الأعلى فى كل منظمة .

وتأكيدا للرغبة فى حيدة أحد هذه الاختصاصات وهو التحقيقات ، فقد أنشـــئت النيابة الادارية واشتملت المذكرة التفسيرية لقانون انشائهـــا ــ ضمن ما اشتملت عليـــه من أسباب ملحة لانشائها ــ الرغبة فى اعطاء الاستقلال الـكافى للجهة التى تقوم باجراء التحقيق .

وكان هذا السبب كافيا ومقنعا لانشاء هـــذا الجهاز المســـتقل ، وكانت ادارات الشـئون القانونية حينذاك نواة له . وألغيت ادارات الشئون القانونية فترة من الزمن ثم ما لبثت الوزارات أن عادت فأنشأت ادارات جديدة للشئون القانونية تتـولى نفس الاختصاصات التى كانت تتـــولاها الادارات الملغاة ، الى جانب النيابة الادارية .

ولست أدرى الحكمة من انشاء هذه الادارات مرة أخرى فى الوقت الذى تقوم فيه أجهزة مستقلة بعمل هذه الادارات ، فيقوم مجلس الدولة بمراجعة مشروعات القوانين والفتوى ، وتقوم ادارة قضايا الحكومة بمبـــاشرة القضايا المرفوعة من الأجهزة

فى هـذا العدد

● رسائل الى المحـــرر ٤

● عن المشكلة الادارية وحرية الوحدات . ٧
بقلم رئيس التحرير

● حركة الاصلاح الادارى فى ج . ع . م . ١٤
بقلم حلمى السعيد

● تهجير أهالى النوبة ٢٣
بقلم يحيى درويش

● رقابة دستورية القوانين ضمان لسيادة القـانون ٣١
بقلم بدوى حمودة

● التنظيم الثلاثى كوسيلة لتنظيم العمـــل فى المستشفى ٤٤
بقلم الدكتور احمد طاهر مصطفى

● دور الادارة فى تنمية الابتكار . . . ٥٢
بقلم د . محمد عبد المنعم خميس

● دراسة الحـــالات فى الادارة ٥٩
بقلم ابراهيم البرلسى

● الشكاوى ودورها فى الاصلاح الادارى . ٧٣
بقلم د . ليلى تكلا

● رقابة الدولة على المنظمات التعاونية . ٨٠
بقلم محمد محمد خليل

● تقييم جودة الانتاج ٨٨
بقلم د . محمود متولى ــ أحمد راشد

● مكتبة الادارة ٩٥
ــ أصول الادارة العامة
ــ ادارة تخطيط التنمية الاقتصادية

● مؤتمرات ــ حلقات بحث ١٠٢

● من المجلات الأجنبية ١١٠

الحكومية أو عليها ، وتقوم النيابة الادارية بتحقيق المخالفات ٠

والسؤال الذى يطرح نفسه الآن ونحن بصدد بناء الدولة العصرية هو : لماذا هذا الازدواج فى الاختصاص ؟ ٠٠ وما الهدف من تعدد الأجهزة وما يتبع ذلك من اسراف فى الجهد والوقت والمال وما عسى أن يكون من تضارب فى الرأى ؟

عبد التواب محمد عبد التواب
مكتب وزير الشباب

● المحرر

كانت تتولى الشئون القانونية فى الوزارات ادارات قانونيه تساهم فى تحضير التشريعات ، والافتاء فى المسائل القانونية الخاصة بالمرافق التى تشرف عليها الوزارات كل فى حدود اختصاصها – كما كانت تتولى التحقيق فى المخالفات التى تنسب الى الموظفين ، وتمثل الوزارات فى منازعاتها القضائية أمام جهات القضاء ، وذلك رغم قيام ادارة قضايا الحكومة المختصة قانونا بتمثيل الوزارات أمام جهات القضاء ٠

وفى عام ١٩٤٦ أنشىء مجلس الدولة ، وكان من أقسامه الرئيسية قسم الفتوى والتشريع ٠ ويختص هذا القسم بكافة أعمال الفتوى والتشريع لجميع أجهزة الدولة ، وتقوم بهذه الأعمال ٢٢ ادارة موزعة على الوزارات المختلفة بحيث تختص كل ادارة بابداء الآراء القانونية ، وبصياغة التشريعات لوزارة أو أكثر ٠

وتقوم صياغة التشريعات على التحقق من شرعيتها ، ومطابقتها للقوانين القائمة ، وعلى الخصوص التشريعات الأعلى درجة ، وقد تعهد الوزارات الى تلك الادارات باعداد التشريعات وصياغتها ، فتتولى المهمتين معا ٠

ويقوم على رأس هذه الادارات ثلاث لجان للفتوى والتشريع تضم كل لجنة ادارات الرأى المتجانسة ، وذلك فضلا عن الجمعية العامة للقسم الاستشارى التى تتكون من جميع مستشارى القسم الاستشارى ٠ وتختص اللجان والجمعية العمومية المشار اليها بصياغة التشريعات الهامة ، وابداء الرأى فى المسائل القانونية الخطيرة ٠

وفضلا عما تقدم فقد أنشىء نظام مفوضى مجلس الدولة لدى الوزارات طبقا للمادة ٤٢ من قانون مجلس الدولة وذلك للاستعانة به فى دراسة الشئون القانونية والتظلمات الادارية ، ومتابعة ما يهم الوزارات والمصالح العامة لدى المجلس ٠٠ وقد نهض هؤلاء المفوضون بهذه الأعمال القانونية فى الوزارات المختلفة كما نهض القسم الاستشارى بأمور الافتاء والتشريع التى اختص بها ، وتوافرت له فى النهوض بها مقومات النجاح والتوفيق ، وبذلك انتهى اختصاص الادارات القانونية فى شئون التشريع والافتاء ، ودراسة الشئون القانونية على السواء مما اقتضى خفض عدد أعضائها ، ونقل بعضهم الى مجلس الدولة ٠

وتبع ذلك انشاء النيابة الادارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ ، وأعيد تنظيمها بالقانون الحالى وهو القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وأهم أقسام النيابة الادارية قسم التحقيق الذى كفل لموظفى الدولة ضمانات فى اجراءات التحقيق لم تكن مكفولة لهم فى ظل نظام الادارات القانونية التى كانت تتبع الوزارات ، وهذه كانت تقف من الموظفين دائما موقف الاتهام مما زعزع الثقة والطمأنينة فى نفوس الموظفين ٠

ويتكون قسم التحقيق المشار اليه من ادارات حدد عددها ودوائر اختصاصها القرار الجمهورى رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٠ ، وقد أنشأ هذا القرار ادارات اقليمية تختص كل ادارة منها بممارسة اختصاص النيابة الادارية فى محافظة أو أكثر كما أنشأ ادارات للوزارات المختلفة ولرياسة الجمهورية والجامعات والمؤسسات العامة وشركاتها – وبهذا حلت النيابة الادارية محل الادارات القانونية فى اختصاصاتها المتعلقة بالتحقيق ، وهى هيئة مستقلة لا تصدر فى أعمالها عن هوى وانما تستهدف تأمين سير المرافق العامة ٠

وقد كان أعضاء الادارات القانونية نواة للنيابة الادارية فانتظموا فى سلك النظام الجديد مستقلين فى عملهم عن الوزارات والهيئات ٠

فاذا كانت هذه الادارات القانونية قد بعثت من جديد فى الوزارات أو فى بعضها لممارسة اختصاصاتها الأولى مع قيام مجلس الدولة وادارة القضايا والنيابة الادارية التى أوكلت اليها هذه الاختصاصات بمقتضى قوانين انشائها ، فان ذلك ينطوى على مخالفة صريحة لقوانين انشاء هذه الهيئات التى وكلت اليها اختصاصاتها المتقدم ذكرها ٠

ولئن كانت الوزارات فى حاجة الى من يسعفها بالرأى القانونى أو بالتحقيق فى أمر مما ينسب الى الموظفين فان مفوضى الدولة فى الوزارات ينهضون بهذه الأعمال على خير وجه وفيهم كل الغناء ٠

عن المشكلة الادارية وحرية الوحدات في

الجهاز الحكومى والقطاع العام

بقلم : رئيس التحرير

الزمت نفسى فى هذه المقالات ذات الطبيعة العامة بالا أخصص الا تمثيلا ، والا اغرق الخطوط العريضة للتفكير فى ثنايا التفصيلات ، فان مجال التخصيص والتفصيل هو بحوث المجلة فى صفحاتها التالية . وانما كان ذلك الالزام لأن الحيز المرصود لهذه المقالات محدد ابتداء ، كما أنها يمكن اعتبارها تقديما أو تمهيدا للموضوعات المتنوعة التى تنشرها المجلة ، مما لا يجوز معه تخصيص أو تفصيل عند التقديم .

وألزمت نفسى كذلك أن أعمد الى التقرير ووزن الأمور بالقسط ، لا أغالى ولا أطفف ، فان المغالاة كالتطفيف ، كلاهما يضلل ويظلم الحقيقة ، كما يظلم صاحبه .

من أجل ذلك ، نكون ظالمين لأنفسنا وللحقائق الواقعة لو تصورنا أن حل المشكلة الادارية بوجوهها المتعددة المتشابكة يمكن أن يتم فى سنة أو سنتين أو بضع سنين . أن طبيعة تلك المشكلة لا تتيح حلا أو حلولا سهلة قريبة المنال ، لأنها تمتد الى جميع مجالات النشاط فى الخدمة أو الانتاج ، وتتناول ركاما مترسبا من الركود والتنصل من المسئولية ، ومن التراخى والتعقيد وسوء الظن بقدرة المنفذين ، ومن عيوب أخلاقية لا سبيل الى انكارها . وكل ذلك تمتد جذوره لا الى حقبة واحدة ماضية ، بل الى حقب طويلة ليس من الخطأ ارجاعها الى عهد الحكم العثمانى ، والى العهد المملوكى ، والى عهد محمد على وخلفائه والى الاحتلال الأجنبى . فلم يحدث أن أدير الحكم ولا أدير الاقتصاد خاصة فى أى عهد من هذه العهود ادارة تستهدف صالح المجتمع لذاته وصالح المحكومين . وانما كان الحكم يدار لصالح صاحب السلطان ، وكان الاقتصاد على احسن الفروض اقتصادا يخدم اغراضا عسكرية

أو سياسية لصالح الحاكم والطبقة القليلة العدد المنسلخة عن الشعب ممن يحيطون به وتتحد مصالحهم مع مصالحه ، أو يتلقون عنه فتات ما يسقط من مائدة النهم التى يطعم عليها .
ولقد ران هـــذا الركود طوال تلك الحقب ، وصيغت قواعد الحـــكم والقوانين واللوائح لخـــدمة المستعمرين والحاكمين وحـــدهم لا يلتفتون الى صـــالح المحكومين ، ولا يحملهم على الالتفات اليها شىء . وكان الهيكل الادارى يساير متطلبات التكوين السياسى والاقتصادى وأهدافهما القريبة والبعيدة ، وما كان فى الامكان الا يسايره .

وبدأ الوعى العام يتزايد متهـــافتا وعلى استحياء ـ احساسا بسوء الأوضاع وما تنطوى عليه من تنكر لمصـــائر المحكومين ، بل لمجرد وجودهم . وفى العشريات المتلاحقة من القرن العشرين ظهر ذلك التزايد البطىء فى الوعى العام بفضل الطلائع من المفكرين خاصة ـ فى العشرية الأولى بصيحات المصلحين السياسيين الأوائل ، وفى العشرية الثـــانية التى ســـجلت انتفاضة ســـــنة ١٩١٩ فى أعقـــــاب الحرب العالمية الأولى ، وفى العشرية الثالثـــــة حيث اخـــذ التجمع السياسى يوجه جهوده ضد المستعمرين والحاكمين على يد الفـــرق المتنـــاحرة من السياسيين ، وفى ضوء المفاهيم الســـائدة عند ذاك ، وفى العشرية الرابعة حيث انتهت الحرب العالمية الثانية ، والاحتلال جاثم على الصدور ، والحكم فاسد ، والاقتصـــاد منتهب ، وادارة الخدمات القليلة أقرب الى أن تكون مظهـــرا شكليا عاريا عن المحتوى الحقيقى ، وفى العشرية الخامسة حيث بدأت صيحة الاصلاح الادارى تأخـــذ بعض مداها ، فشرعت لجـــان تبحث وتقترح فى نطاق الأجهزة الحكومية وحدها .

ثم واجهت القيادة السياسية ـ الجديدة الدم والتفـكير ـ الركود المستحكم بهزات التمصـــير والتأميم ، وتشـعبت اهتمـامات الدولة سعيا وراء مصلحة مجموع الشعب وحدها لأول مرة ، فتصـدت لها بالعـــداء والحرب والحصار القوى التى نزعت منهـــا مغانمها المستلبة خشية على تلك المصالح ، وعلى بقية مغانمها فى العالم العربى ، وحيث ظهر الى النور دور اسرائيل الخبيث كأداة فى يد الاستعمار للقهر والدفع الى الوراء ، وفى العشرية السادسة حيث شهدت مطالعها حـــركة تأميم أعم ، وتوســـعا فى اهتمامات الدولة لصالح الشعب توسعا أظهر وأشمل ، فتألبت قوى العداء على التحركات المنفعلة بالمصالح الوطنية والقوميـــة ، وعادت الى استخدام أداتها الاسرائيلية فى التألب والمناوأة والتعويق ، وهو ما نشـــهد بعض أدواره فى هذه الأيام .

وفى ثنايا العشريتين الخامسة والســـادسة بذلت محاولات جادة لايصـــال أكبر قدر من الخدمات الى أوسع الأقواس فى البناء الشعبى ، ولتطوير الانتاج ، وتنمية الموارد لصالح المجموع مما هو حاضر فى الأذهان . المهم فى هذا الصدد هو أن الجهاز الادارى ـ حكومة وأعمالا ـ لم يكن مهيأ للاضطلاع بالواجبات التى فرضها التطور السريع على نحو يكفل حسن الاستفادة منه . وقد أطلقت القيـــادة نداءات صريحة ومتكررة لتطوير ذلك الجهاز بما يتناسب مع التحولات الجديدة . وللحق أقول انه بذلت جهود مخلصة فى سبيل التطوير استجابة لتلك النـــداءات ، واحساسا بالحاجة الموحية بها من وجوب نهوض أجهزة الادارة بأعبائها الراهنـــة ، وهى ليست لا صغيرة الحجم ولا محـــدودة الأثر ولا قريبة الأبعاد .

* * *

ومرة أخرى ينبغى الانتصاف للحق . فكما أن الاطلاقات ضارة ، انها أيضا ظالمة . ذلك انه طرأ على بعض الأجهـــزة الادارية تحول قد لا يكون مستوفيا لكل الشرائط المطلوبة ، ولكنه صحيح فى اتجاه خطه وفى تتابع خطاه . بل ظهر عدد قليل من الأجهزة الجديدة ـ الضغط هنا على وصفها بالجديدة ـ متكامل العافية وناهضا بما هو موكول اليه من أعباء بفاعلية واقتدار . ولكن وجود هذه القلة من الأجهـــزة الناجحة لا يقدح فى صحة الحقيقة الواقعة من أن أجهزة أخرى ـ عددها غالب ـ ظلت متخلفة ولا تزال عن الفهم الكامل لمقتضيات المرحلة التى نعبرها ، وادراك متطلباتها الأساسية .

ومن أجـــل ذلك نكون ظالمين لأنفســـنا وللحقائق الواقعة لو تصورنا أن المشكلة الادارية يمكن أن تحـــل فى سنة أو سنتين أو بضـــع سنوات . وانمـــا كان الأمر كذلك لأن ترشيد الأجهزة الادارية لا يأخذ سمته بوضع التشريعات فقط ، ولا بتحديد الاختصاصات والتدقيق فى

توزيعها فقط ، ولا ببحث اجراءات سير العمل فى جهاز من الأجهزة وفى صلاته الأفقية والرأسية من الداخل والخارج فقط ، ولا فى استجلاب أدوات الادارة الحديثة ، أو فى تشييد الأبنية الصالحة ، وتزويدها بالقدر الكافى من المعدات فقط ، ولا فى الاكثار أو الاقلال من الأجهزة الاشرافية والرقابية أو فى زيادة الانتاج ، او احكام الرقابة على الجودة فقط ، ولا فى استخدام الطرائق المستحدثة فى التقييم والرصد والتحليل فقط ، وانما يتطلب الأمر كل ذلك أو بعضه ، وأهم منه أنه يتطلب تغييرا أساسيا فى التفكير الانسانى للعاملين بأجهزة الخدمة والانتاج — أينما كان موقعهم من أجهزتهم — فى مستويات الادارة المختلفة ، أو فى صفوف الخدمة والانتاج الأولى .

واذا كان من السهل تغيير التشريعات والتشييدات المادية والتنظيمية والأدوات والطرائق فان تغيير الخلفية العقلية للعاملين يحتاج الى وقت طويل يستغرق سنوات وسنوات لزراعة المعانى الجديدة فى الأذهان ، واستنباتها ، وانعكاس أثرها فى واقع العمل ، وفى صلات العاملين ، وصلات الأجهزة التى يعملون بها على خطوطها المتوازية أو المتقاطعة من داخلها وخارجها .

وليس يعنى ذلك أن ما ينبغى أن يتحقق لن يتحقق ، ولكنه يعنى أنه يحتاج الى جهود ضخمة موصولة ، والى مثابرة ودأب وسعى حثيث متكافىء الأجنحة وفى كل الاتجاهات . ومن الانتصاف للحق أن نسجل أن تغيير الخلفية العقلية للمنظمين والمنتجين فى مجالات العمل والادارة ، شأنه فى عسر تحققه وما يتطلبه من جهود شاقة شأن تغيير تلك الخلفية فى كل مجالى النشاط الانسانى — فى الأدب والفن وفى السلوك . ذلك أمر يحتاج الى فقه ، والى اقتناع جديد يتواءم مع هذا المجتمع الجديد الذى نعيش فيه . والفقه قد يكون من السهل انشاؤه ، ولكن الاقتناع به وتطبيقه فى حياة الناس على اختلاف مذاهبهم ومسالكهم فى دروب الحياة يستوعب زمنا طويلا ، وهمة عالية لا تركن الى كلال . على أن هذا هو شأن الحياة الجديدة لمن يحرصون على أن يعيشوا عيشا كريما متكافىء الأوصاف مع متطلبات العصر فى يومه هذا وفى غده التالى ، وفى عالم يأخذ من ابتكارات العبقرية الانسانية ، ومن العلم النظرى والتطبيقى جماع مقوماته . ذلك أمر واجب لو أردنا ملاحقة سرعة الساعين فى البلاد الراكضة فى الصفوف الأولى ، فكيف يكون فى الشعوب التى تخلفت زمنا طويلا — بفعل العوامل المناوئة — فضاعت منها فرصة السعى أجيالا وأجيالا .

على أنه مما يخفف من عبء هذا الواجب أن العلم قد ابتكر عديدا وحديثا من أساليب التدريب والتعليم والمحاسبة وتنمية المهارات واذاعة المفاهيم الجديدة والالحاح عليها . ذلك من شأنه أن يقرب الشقة ، وأن يطوى مسافات زمنية فى اللحاق بالركب ما كان مستطاعا أن تطوى لولا ذلك العديد من الأساليب والأدوات الحديثة .

ولابد أن أقول بعد ذلك انتصافا للحقيقة ان جهودا مثمرة قد بذلت وما زالت تبذل مما لا يجعلنا اليوم فى أول الطريق ، بل لعلنا فى منتصفه أو ما يقرب من ذلك ، وأن الادارة المصرية خاصة قد أشهدت على نجاحها فى أكثر من مجال كما سبق الايضاح . يفسح لنا ذلك فى الأمل ، كما يفسح فيه أيضا أن شعوبا أخرى سباقة فى مضمار الادارة بالذات لا تزال تنعى على نفسها أنها متخلفة فى أساليبها العلمية الحديثة . ولعل أقرب آية على ذلك ما شهد به سرڤان شريبر فى كتابه « التحدى الأمريكى » من تخلف الادارة فى الدول الأوربية عنها فى الولايات المتحدة . وقد عزا الى ذلك تفوق الولايات المتحدة علميا وتكنولوجيا وانتاجيا وماليا ، وكذلك غزوها للأسواق الأوربية بفضل ذلك التفوق بالرغم من استباق تلك البلاد فى ميدان الادارة العلمية من زمن طويل .

* * *

ومع الفارق بين تنظيمنا الاقتصادى والتنظيم الاقتصادى فى دول الغرب فان جوهر المشكلة — وان اختلفت التفصيلات — يظل واحدا . وربما أمكن القول بأمان **ان مشكلة الادارة فى بلد نام كبلدنا يتحرك على الخط الاشتراكى أكثر الحاحا وأكثر تعقيدا وتركيبا منها فى تلك البلاد .** ذلك أننا لا نرمى الى التنمية كيفما كان أسلوبها أو حجمها ، أو معدل سرعتها أو مرجع عائدها ، ولكننا ننمى تنمية مشروطة بزيادة الانتاج وجودته مقرونة بعدالة توزيع عائده ، وبمشاركة العاملين جميعا فى تسييره . وهذا هو الفارق بين ماهو مطلوب من الادارة فى مجتمع يتحول تحولا اشتراكيا وبين ماهو مطلوب منها فى مجتمع لا يتحول فى ذلك الاتجاه.

الأساس العلمى للادارة واحد فى الحالين ، ولكن الاستهداف يختلف . ففى مجتمعات لا تعنى بذلك التحول يكفى أن تعظم الادارة الربح ولو على حساب العاملين ، ولو على حساب المستهلكين أو المنتفعين ، ولو على حساب بقية قطاعات الانتاج الأخرى ، بل على حساب الدولة والشعب ، كما يحدث فى حالات الاحتكار وسيطرة المؤسسات الديناصورية على الانتاج والتوزيع ، بل ضد مصلحة الدولة والشعب أحيانا كما يحدث عندما تهاجر مثل تلك المؤسسات برؤوس أموالها الى خارج أوطانها ابتغاء مزيد من الربح ، ضاربة صفحا بأية مصلحة وطنية أو قومية . ولا هكذا الشأن فى تنمية اشتراكية مخططة على المستوى الوطنى ، وهادفة أولا وقبل كل شىء الى المصلحة العامة فى بلد من البلاد . **واذا كان مقياس الادارة الناجحة ، حتى فى البلاد المتحولة اشتراكيا ، هو تعظيم الفائض ، فان ذلك لا يكون مقبولا على حساب المستهلكين أو العاملين أو المنتفعين أو المجتمع ، وانما يقبل ذلك الأصل فى نطاق المصلحة المخططة ضمن خريطة الانتاج والتوزيع المقررة من قبل .**

* * *

ليس هذا تضخيما من حجم المشكلة ، ولا من تركيبها ، وليس كذلك دفاعا عن طول ما تستغرقه معالجتها من زمن ، سواء كانت المعالجة كلية أو جزئية . ولكنه كما حرصت على القول من قبل انتصاف لجهودنا المبذولة وللحقائق الواقعة المحيطة بتلك المشكلة ، ليس عندنا فقط ، وانما فى كثير من البلاد .

وكما حدث فى الثمانى عشرة سنة الماضية منذ أن ارتفعت النداءات لايلاء المشكلة مزيدا من الدراسة والعناية والمعاجلة بالحلول ، تجددت تلك النداءات فى أعقاب العدوان خاصة، وبرز الاهتمام بها فى بيانات القيادة السياسية ، ثم فى الدراسات التى وضعت تحقيقا لما جاء فى تلك البيانات . وآخر ما حدث من هذا القبيل هو ما جاء فى مشروع خطة تنفيذ بيان ٣٠ مارس التى وضعها الدكتوران محمد حلمى مراد وعبد العزيز حجازى ، وفى مقترحات الاصلاح الاقتصادى والمالى التى تقدم بهما الدكتور عبد العزيز حجازى ، وفى تقرير اللجنة التحضيرية للمؤتمر القومى .

ويستوقفنا فيما جاء من أفكار فى هذه الوثائق ما أشارت اليه ــ ولم تكن اشاراتها تلك هى الأولى ــ فى شأن ما يسمى بحرية الوحدات الاقتصادية بالنسبة للقطاع العام ، وما أضعه قريبا من ذلك ، وهو أن يكون عمل وحدات الجهاز الحكومى قائما على الاستقلال واللامركزية . ووجه التقريب بين الوضعين هو أن حكمة الحرية والاستقلال واللامركزية ــ أصلا أو تفويضا ــ واحدة فى كليهما ــ أن يكون التنفيذ وما يتعلق به من قرارات ادارية فى منبع الحاجة ذاتها ــ فى مكانها ووقتها ــ يصاحبها وبعاصرها بلا تخلف ولا تلكؤ ولا انتظار ، وأن تصدر تلك القرارات على ضوء ظروف الموقع ، وعلى قدر ما تكشف عنه من احتياج بالنسبة للانتاج ، وكذلك بالنسبة للخدمات .

ولا أقول ان ظروف الانتاج وظروف الخدمات متشابهة ، ولكن ما يوطأ به فى شأن الترخص الادارى من حكمة فى الحالين هو الذى يتطابق ، ثم تختلف القرارات ــ بل لابد أن تختلف ــ موضوعا وطبيعة ونسيجا .

ومع التسليم بأن حرية الوحدات فى القطاع العام ، واستقلالها ولا مركزيتها فى الجهاز الحكومى ، مسألة نسبية تخضع للتقدير وللظروف المتغيرة ، فانه يكاد يكون محل اتفاق شامل بين جميع المعنيين بالتفكير الادارى أن مزيدا من الحرية والاستقلال واللامركزية ــ مع متطلبات أخرى ضرورية ــ لا يزال منشودا ولازما . لا يزال كذلك ليس فى مجالات التنفيذ فحسب ، بل فى مجالات التخطيط التفصيلى فى نطاق أهداف التخطيط العامة بطبيعة الحال .

ولابد أن يضاف فى شأن التخطيط أن ترخص الادارة فى التخطيط التفصيلى ، ليس ابتداعا ولا ابتكارا ، ولكنه محصلة عديد من التجارب فى البلاد الأخرى التى عدلت بقدر مناسب عن تخطيط التفصيلات تخطيطا مركزيا . والأمر كذلك أساسا ، لأن تخطيط التفصيلات هو أدخل فى التنفيذ منه فى التخطيط ، وهو لا يخرج عن رسم برنامج عمل مع حسن استخدام عناصر الانتاج ، أو الخدمة من حيث توزيع الأعمال ، وقوة العمل وأساليب التشغيل ، واختيار القيادات المنفذة على انسب الوجوه وأكفئها .

على أن مزيدا من الحرية والاستقلال ــ المالى والادارى ــ لا يعنى البتة فى بناء اقتصادي واجتماعي مثل الذى نشيده الانطلاق

مطلقا من القيود كما قد يفهم البعض . فنحن مجتمع خاضع بحكم مصلحة المجموع الغالب فيه لنظام التخطيط ، ونحن دولة لها مبادىء مقررة وأهداف متناسقة مع تلك المبـادىء ، ونحن مجتمع لا تزال فى قراره وفى جوانبه رواسب عتيقة لابد من ازالتها بـكل ما تعنيه من تفرقة وتمايز على غير قاعدة العمل خالصا لصـالح المجتمع ذاته ، والخدمة من أجل مجموع الشعب أولا وأخيرا .

وبالجمع بين الاتجـاهين ـ التخطيط الشامل والترخص فى التنفيـذ والتفصيل ـ يصبح محتوى الشـعار القـائل بمركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ظاهر الوضوح .

وفى نطاق لا مركزية التنفيذ ـ بما أصبحت تدل عليه من ترك التخطيط التفصيلى للوحدات المنفذة ـ نستطيع أن نذهب شوطا آخر فى نظام الادارة المحلية ، مشركين أصحاب الشـأن من الأهلين فى كل منطقة فى اتخاذ ماقد تظهر حاجة الى اتخاذه من قرارات ، وربما أن نعاق اتخاذ ما يرون حاجة اليه من القرارات على اجتماع ارادتهم وحدهم فى وقت قريب أو بعيد ، وصولا الى حكم محلى متكامل المعالم . ونستطيع أيضا أن نستزيد من حرية وحدات الجهاز الحكومى فى نطاق الادارة المحليـة بتسلسل تقسيماتها الادارية ، عاصـمة ومركزا وقرية ، على قدر متفاوت ـ طبيعة ـ من الحرية والاستقلال ، أى أن نضع موضع التنفيـذ مبدأ اللامركزية المصلحية ، بحيث تكتفى الأجهـزة الرئيسية ـ على قدر موقعها من التسلسـل الادارى ـ بوضع السياسات العـامة أو التوجيهات التى لا تنزل فى النهاية الى التفصيلات المعوقة والمقيدة لحرية التصرف على حسـاب المتعـاملين أو المنتفعين . ويكاد يـكون ذلك ممكنا فى كثير من الوزارات والمصالح أو الأجهزة الادارية غير المركزية ، كما أنه يكاد يكون محل اتفـاق فى النظر ، أما فى التطبيق فان هناك تراخيا ملحوظا ربما كان مرده الى الرغبة الكامنة عادة لدى بعض القادة الاداريين فى الاحتفـاظ بأكبر قدر من السـلطات حتى يكون مرجـع الأمـور الى ما يقررون .

على أن ذلك كله ينبغى أن يقترن بقـدر موزون من الرقابة ـ سـواء الشـعبية أو الادارية ـ فى نطاق الادارة المحلية ، وفى نطاق اسـتقلال الفرعيات المصلحية . وعن الرقابة بالنسبة لوحدات الجهاز الحكومى لا نحسب أن تلك الوحدات تشكو من أجهزتهـا المركزية ، وانما تنحصر شكواها على الأغلب فيما تحيطها به المستويات الاشرافية الراكبـة من قيود ، وما تضعه عليها من ضغوط مانعة من الحـركة والتصرف السريع .

* * *

وبقصد ترشيد الأعمال فى نطاق القطـاع العام ، وبقصـد تحديد المسئوليات تحديدا متناسبا مع القدر اللازم من الحرية ، وبقصد توفير امكانيات النجاح للوحدات الاقتصـادية وافسـاح المجال لكى تحقق الادارة الواعيـة ما يرجى منها ، تتعدد التوصيات كمـا سبق بمنح تلك الوحدات مزيدا من الحرية . وفى ظل التحفظ الذى سـبق اثباته من ان تكون الاستزادة من الحرية المنشـودة بعيـدة عن الاطلاقات ، ودائرة فى داخل الأهداف المخططة يصبح مرغوبا فيه البحث عن الصيغة المناسبة للحرية المطلوبة .

وبدون تخصيص أو تفصيل من الملائم أن توفر الصيغة المستهدفة اتخاذ القرار فى مكان الحاجة اليه ،وفى وقت يعاصر قيامها ، فلا يتركها معلقة بغير بت سريع . ومن أجل هذا ينبغى أن يترك للادارة أن تمايز بين البدائل فى تفصيلات التنفيذ ، بل فى تفصيلات التخطيط المحلى ، بلا عائق من مراجعة طويلة من الأجهزة الأعلى ، وبلا خشية من جهات الرقابة الخارجية وتنوعها ولا من اختلاف تقديراتهـا نتيجة لقلة الدربة أو الدراية أو مجرد التشبث بحرفية خرساء . والشرط فىذلك أنيكون الهدفالعام للوحدةمحددا وواضحا ومتصلا بالأهداف الماثلة فى خريطة التخطيط العـام . وتقتضى ديموقراطية الادارة ، وديموقراطية تسيير الأعمال ، أن يكون التحديد والوضـوح وموقع الهدف من الشـكل العام حـاضرا ، ليس فى ذهن الادارة فقط ، بل فى أذهان جميع العاملين على سواء . وديموقراطية الادارة والتسيير ـ وهى جديدة علينا ـ تحتاج الى مزيد من الوضـوح الفكرى ـ عند رجال الادارة وعند العاملين ـ لبس مكانه فى هـذا المقـام .

وفى سـبيل البحث عن الصيغة المناسـبة للحرية المطلوبة قد يستلزم الأمر اعادة النظر من جديد فى الشكل التنظيمى للقطاع العام . ولقد سبق أن دخلنا مرحلة بعد مرحلة من المحاولة والتجريب فى هـذا السبيل . ففى أعقـاب التمصير فى سنة ١٩٥٧ كانت الصيغة الملائمة كما بدا لنا عند ذاك هى القواعد التى أقيمت

عليهـا **المؤسسة الاقتصـادية** – ومن بعدها **مؤسسة مصر ومؤسسة النصر** – من الاكتفاء بحق الاعتراض على قرارات مجلس الادارة أن كان للاعتراض وجه ، مع وجود لوائح خاصـة للوحـدات المختلفة فى داخل المؤسسة بغير توحيد ، وكانت تلك المؤسسات المتكاملة تتمتع بقدر كبير من حرية الحركة والتصرف ، وكان مرجعهـا الى رئيس الدولة من أقصر خط اتصال . وكانت للأخذ بذلك أسباب تاريخية لا نعرض لها بالتفصيل ، كما كان ذلك مجرد مرحلة فى تطوير القطاع العـام . وفى أعقـاب التأميم فى سنة ١٩٦١ استحدث نظام القطاعات التى وزع على الوزارء الاشراف عليها ، وذلك على غرار التوزيع الوارد فى الميزانية العامة ، واستحدث فى داخل القطاعات نظام النوعيات فى المؤسسات الذى لا يزال معمولا به ، وكان لابد أن يكلل التنظيم بمجلس اعلى للمؤسسات لم تسنح الفرصـة لعمله ، بل لاجتماعه من انشائه الى الغائه .

ولتنظيم العـلاقات التخطيطية والاشرافية والتوجيهية والرقابية بين المؤسسات والوحدات الاقتصادية استحدثت فى سنة ١٩٦٣ القواعد التى تضمنها قانون المؤسسات الذى صدر فى تلك السنة . ومع أن تلك القواعد كانت تتيح بعض حرية الحركة للوحدات الاقتصادية ، فان تلك الحرية المتاحة ظلت نظرية لا تتعدى مدى الكلمات التى تقررها ، فزاد تدخل المؤسسات فى الأعمال الى درجة وصلت فى بعض الأحيان الى التفصيلات ، بل الى تفصيلات التفصيلات . ومع الاحساس بما ينطوى عليه التدخل فى الجزئيات من تعويق ، وبعد عدد من الدراسـات التى تراوحت اتجاهاتهـا بين الرغبة فى الاسـتجابة العملية لما تقضى به المصلحة ، وبين الاقتداء غير المطلوب بأشكال تنظيمية كانت الشكوى تتعالى من اضطرابها فى بـلاد أخرى ، وضع قانون المؤسسات القائم الآن فى سنة ١٩٦٦ . ومع أن القواعد التى أقيم عليها ذلك القانون أكثر سماحة من قواعد قانون سنة ١٩٦٣، فقد اشتد من جديد الأحساس بالتضييق على وحدات الانتاج ، ربما بسبب انفـلات كثيرين من القادة الاداريين فى الجهاز الحكومى الى جهـاز الانتاج ، أو الى الجهات المشرفة عليه ، مما حمل الى ذلك الجهاز عيوب الادارة الحكومية كما جاء فى بعض التقارير .

وفى شأن العاملين أخذ الاتجاه الى التوحيد المطلق فى المعاملة يتأكد كذلك مرحلة بعد مرحلة . وليس فى التوحيد عيب اذا ظل مقصورا على الحدود الدنيا التى لا يجوز النزول دونها ، ولكن ما لا يجوز له أن يقف حائلا دون الاثابة المجزية التى تعاصر التشجيع واجتهاد العاملين . ففى سنة ١٩٦٢ صدرت لائحة العاملين التى حلت محلها لائحة سنة ١٩٦٦ ، ومع أن اللائحة القائمة قد بنيت على أسس من المبادىء السليمة من الناحية النظرية ، الا أنها لا تزال تترك مجالا واسعا للتمنى والاجتهاد فى بعض ما تضمنته من قيود تقضى المصلحة باعادة النظر فيها اذا أريد الوصول الى تلك الصيغة الملائمة من حرية الوحدات .

وليس من ريب فى أنه لا خلاف على وجوب وجود لائحةمنظمة لشئون العاملين ،ولكن مثل تلك اللائحة يجب أن تكتفى ببسط المبادىء والأحكام العامة ، وأن توسع من دائرة التحرك بالنسبة للوحدات بتوسيع مداه المالى والفنى ، تاركة التفصيلات للوائح فرعية تصـاغ على قياس الوحدات وطبيعة الأعمال فى كل منها فى نطاق تلك المبادىء والأحكام .

وقد يبدو من المرغوب فيه بالنسبة للشكل التنظيمى للقطاع العام أن يعاد النظر فى وظيفة الوزارة – وهى لا تعدو أن تكون جهاز تخطيط – وفى وظيفة المؤسسة النوعية – وهى كذلك جهاز تخطيط واشراف لا ينبغى له أن يتدخل فى أعمال التنفيـذ الا بقدر مراجعة مدى التطـابق مع الأهداف . وقد يبدو من المرغوب فيه أن يصرف النظر عن انشاء أجهزة راكبة جديدة ، كالهيئات القطاعية التى جرى تفكير فى شأنها مؤخرا ، بل قد يبدو مرغوبا فيه أن يخفض عدد المؤسسات النوعية تخفيضـا ملحوظا ، وهو رأى بعض الثقات من خبراء التنظيم . ومن المؤكد أنه من اللازم تحديد اختصاصـات المؤسسات سـواء خفض عددها تخفيضا كبيرا أو صغيرا – وتحديد عدد العاملين فيها ومستواهم – بحيث يمكن كفها بحسم عن التدخل فى أعمال التنفيذ ، ثم قصر دورها على أمهات المسـائل فى شـئون العاملين .

وقد يبدو من المرغوب فيه أيضا اعادة النظر فى أجهزة الرقابة الخارجية اكتفـاء بالرقابة الاشرافية والرقابة الداخلية –الادارية والشعبية – من جهة ، وتمكينا لها من التوفر على المعاونة الحقيقية فى أغراض التنظيم والمحاسـبة والتقييم والتدريب من جهـة أخرى .

ويقتضى كل هذا اعادة النظر فى الأسس التنظيمية لعـلاقات الوزارات بالمؤسسـات ، والمؤسسات بالوحدات الاقتصادية ، من حيث توزيع الأعمال والاختصاصات ، وتحديد وجوه الاشراف والرقابة . ويقتضى بالتبعية اعادة

النظر فى التشريعات المنظمة لتلك العلاقات (قانون المؤسسات والقوانين الأخرى الملحقة) ، وكذلك اعادة النظر فى لائحة العاملين بالقطاع العام وتعديلاتها ، والأحكام المتفرعة عليها .

ويقتضى هذا حتما تحديد الأهداف المخططة للوحدات لتكون اداراتها مسئولة عنها من حيث حجم الانتاج وانواعه وجودته وتوفير فرص العمالة والمبيعات واهداف التصدير ، والمخزون السلعى ، والفائض المترقب وغيرها . ومن المفروض أن تكون تلك الأهداف مخططة على مستوى الانتاج كله ، ثم على المستوى القطاعى ، ثم مستوى المؤسسات (ان ظل توزيعها وعددها كما هما) ، وأخيرا على مستوى الوحدات ذاتها بدون تفصيل .

وليست هناك حاجة الى ايضاح اهمية تقصير خطوط الاتصال فى أى تنظيم صحيح الأساس ، فكلما قصرنا تلك الخطوط كان ذلك معوانا على انطلاق الانتاج ، وعلى توفير الامكانيات اللازمة لانسيابه ، ومعالجة أية صعوبات قد تعطله أو تؤخره أو تؤثر على أوصافه .

ولا يكون كل ذلك مستطاعا من حيث المبدأ الا اذا تم ترشيد اقتصاديات **الأعمال ، فلا يجوز أن تظل الوحدات ذات الاقتصاديات المتعثرة باقية** الا اذا كانت هناك حاجة تدعو الى قيامها والى تحمل التضحيات المالية فى **سبيل بقائها لأغراض هامة ،** وعندئذ لابد أن تأخذ الدولة على عاتقها تلك التضحيات . وأما فى غير هذه الحالات ـ التى لابد أن تكون قليلة ـ فان اقامة الوحدات على أسس سليمة من الناحية الاقتصادية ليست مطلوبة فقط ، بل هى شرط لازم من شروط النمو والتقدم على خط صاعد ، مثلما تتقدم على خط صاعد احتياجاتنا الأساسية حجما ونوعا وشكلا وتجددا .

ولأغراض الترشيد الاقتصادى تفرض الظروف المتطورة على الوحدات وجوب اعتمادها فى تمويل أعمالها على امكانياتها الخاصة ، ما دامت قد تجاوزت مراحل الحبو ، واستقام عودها ، واشتد ساعدها . وعندئذ لابد من أن تلجأ الى التعامل المصرفى على القواعد الأصولية المبنية على دراسة اقتصاديات اعمالها ، وعلى تقدير أمكانياتها الذاتية تقديرا رشيدا . والحقيقة أن السؤال الذى يطرحه البعض عما اذا كانت تلك المرحلة قد جاء وقتها ليس مقبولا ، فقد كان ذلك هو الأساس الذى اديرت عليه أعمال القطاع العام ـ أو الجانب الأكبر منها ـ منذ عهد المؤسسات التكاملية ، ولم يكون ذلك مثارا لا للشكوى ولا حجة على تراخى الانتاج أو تراجعه . كان ذلك ممكنا عند ذاك ، ولا يزال ممكنا اليوم . وربما كان ذلك سبيلا مطلوبا لدفع عجلة الانتاج على النهج الصحيح ، فكلما كانت الشئون المالية ادق وأحكم حرصت الوحدات التى توضع التسهيلات الائتمانية قيد تصرفها ـ بناء على ضماناتها الذاتية ، وليس استنادا الى كفالات عامة ـ على حسن التصرف فيها واستعمالها فى الوجوه الكفيلة بالوفاء بالتزاماتها واستخدامها استخداما مجزيا ، كل ذلك على تفصيل لا ندخل فيه .

على أنه لكى يكون ذلك ممكنا ومفيدا فى تحقيق الغاية منه ، فانه من المتعين أن يعاد النظر فى نظام توزيع الفائض ، على الا يكون ذلك طبقا لنموذج موحد فى كل الحالات ، فان اختلاف الأعمال وظروفها يستدعى لزاما تخصيص نظام التوزيع فى كل حالة وأن ظلت مبادئه العامة واحدة بالنسبة للجميع . ومن المتعين كذلك أن يعاد النظر فى نظام الضرائب العتيق الذى لم يعد يفى بأغراض التمويل العام ، كما لم يعد يتواءم مع هيكل البناء الاقتصادى فى الوقت الحاضر ، وقد كانت ظروف وضع أسسه منذ ثلاثين سنة تتباين تماما مع ظروف اليوم ، وفى ذلك أيضا ـ كما فى غيره ـ تفصيل ليس من أغراض هذا النظر العام أن يلم به .

ومع اعطاء الوحدات الاقتصادية مزيدا من الحرية فى هذه الصيغة أو تلك ، وعلى أساس من ترشيد قواعدها الاقتصادية ، فان أنواع الرقابة والتقييم واغراضهما وأساليبهما ـ فى داخل الوحدات ومن خارجها وعلى خط التبعية الادارية أو من خارجه ـ ينبغى أن تطرا عليها تعديلات مناسبة تمنع التعويق ، وتكفل الانطلاق ، وتحقق الحكمة والفائدة منها .

* * *

ذلك عن المشكلة وأبعادها ، وعن صيغة الحرية المبتغاة وبعض احتمالات تصورها .

ومن الجلى مما أسلفت أننى أدرت التفكير ها هنا فى قضية عامة ليس من ريب فى أن أركانها وقواعدها وكثيرا من جزئياتها يحتاج الى كثير من النظر والبحث والتمحيص والمعالجة . ذلك واضح تماما ، فما احتسبت غاية لهذا التفكير الا أن يكون مثارا لمزيد من التفكير والتأمل والتقدير .

محمد عبد الغفار

حركة الاصلاح الادارى
فى الجمهورية العربية المتحدة ...

(٢)

مشكلات الجهاز الادارى واتجاهات الاصلاح

بقلم
حلمى السعيد

تعرضنا فى المقال السابق الى تطور الجهاز الادارى فى الدولة فبرزت أهمية وضع خطة للاصلاح الادارى تتكامل مع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدولة .. ويناقش هذا المقال بعض المشكلات التى يعانى منها الجهاز الادارى فى الدولة ، وتؤثر فى كفاءته ويبين مداخل الاصلاح الرئيسية .

تعددت الدراسات والبحوث العلمية والتطبيقية من الخبراء والممارسين وتناولت مختلف مداخل الاصلاح الادارى فى الدولة .. كما اهتمت كثير من اللجان والمؤتمرات التى شكلت لهذا الغرض ، واشترك فيها صفوة القادة المسئولين ، بتصوير المشكلات الرئيسية التى يعانى منها الجهاز الادارى .. وقد قدمت الكثير من المقترحات والتوصيات لعلاج هذه المشكلات ، على أساس أن تنفيذها كفيل — فى حد ذاته — بأن يساعد على رفع كفاءة الجهاز الادارى الى المستوى الذى يحقق له القدرة على خدمة أهداف المجتمع وخطط التنمية .

ومع ذلك .. فان المشكلات التى يعانى منها الجهاز الادارى ليست كلها من النوع الذى يمكن حسمه بقرارات ادارية ، أو لوائح تنظيمية يلتزم بتنفيذها ، فان الكثير من هذه المشكلات يرتبط بعوامل اجتماعية ونفسية وسلوكية ، ويعتمد علاجها الحقيقى على التغيير فى القيم والتقاليد والعادات وأنماط السلوك فى المجتمع ، مما يبرز صعوبة حلها فى وقت قصير .. وتمثل المقترحات التى توضع لها اتجاها نحو الحد من نتائجها والتخفيف من أثرها . وعلى هذا الأساس ، فان وسيلة الاصلاح الفعالة هى فى تضافر جهود جميع الأجهزة فى الدولة ، والعاملين فى مجالات الاعلام

والنشر والتربية والتعليم والشباب وتنمية المجتمع والثقافة والدين ، وغيرها من المجالات الحيوية لاعداد المواطن الصالح الذى يؤمن بتنمية بلاده ويرعى مصالحها ، ومصالح مواطنيه ، بقدر ما يرعى مصلحته الخاصة ، سواء أكان عاملا أم منتفعا بالخدمة العامة أم الرقيب على أدائها .

وهذه الدراسة لا تهدف الى حصر المشكلات الادارية فى الدولة حصرا شاملا ، أو وضع علاج قاطع لها ، وانما هى مساهمة فى تشخيص بعض المعوقات التى تواجه النهضة الاقتصادية والاجتماعية ، وتؤثر فى كفاءة كل من التنظيم الأعلى للدولة والأجهزة الادارية المختلفة والعاملين بها ، كما أنها عرض لمداخل الاصلاح فيها التى تتطلب المزيد من الدراسات التفصيلية قبل أن تتحول الى برامج قابلة للتنفيذ .

أولا : كفاءة التنظيم الأعلى للدولة :

تظهر أهمية وخطورة المشكلات المؤثرة فى كفاءة التنظيم الأعلى للدولة فى أنها تتأثر بسياسة الحكومة فى تنفيذ مخططات التنمية ، وأن حلها يقترن عادة بقرارات سياسية عليا .

(أ) سياسة التنظيم الادارى بالدولة :

حققت البلاد فى السنوات الأخيرة نجاحا فى ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وقد اقترن ذلك بتوسع كبير فى نطاق الخدمات ، وتطور ضخم فى حجم النشاط الاقتصادى .. وقد ترتب على ذلك أن حدثت تغيرات متلاحقة وسريعة فى التنظيم الادارى للدولة ، ومن المتوقع أن هذه التغيرات سوف تستمر لتلائم احتياجات تطور المجتمع .

وتظهر التغيرات فى الأجهزة الادارية فى صورة انشاء أو الغاء أو ادماج أو اضافة أو اعادة تقسيم ونقل تبعية ... الخ ، على فترات متقاربة ، دون أن تحكم هذه التغيرات السريعة خطة تنظيمية واضحة ، الأمر الذى نتج عنه مشكلات ادارية ذات آثار بعيدة المدى ، اذ كثيرا ما تفشل هذه التغيرات فى تحقيق الأهداف المتوقعة منها ويتطلب علاج آثارها اجراء تعديلات جديدة وهكذا .. **كما أن سرعة التغيير لا تمكن من قياس النتائج والرقابة عليها ، فضلا عما يترتب على التعديل من عدم استقرار فى الانتاج وتأثر أوضاع العاملين ، وضعف التنسيق بين مختلف الأجهزة بسبب التضخم فى عددها كما يظهر فى البيان التالى :**

بيان بعدد الوحدات

	العدد
الوزارات	٢٩
أجهزة مستقلة	٦
هيئات مختلفة	٦١
هيئات عامة	٢٥
صناديق	٦
مؤسسات	٤٧
شركات	٣٨٠
	٥٠٤

ويعتمد علاج هذا العيب ومشكلاته على وجود سياسة محددة لتنظيم الدولة فى ضوء تصورنا للتطورات المتوقعة ، والجهاز الادارى الملائم لتولى عبء هذه التطورات ، بحيث يمكن مواجهة متغيرات المستقبل .. ويتطلب وضع هذا المخطط واقراره اجراء دراسة شاملة للأوضاع التنظيمية فى الدولة تؤدى الى :

- تحديد طبيعة جميع أجهزة الدولة من وزارات ومصالح ، وهيئات عامة ، وأجهزة مركزية ، ومجالس عليا وتنفيذية ، ومؤسسات عامة وشركات ... الخ ، وتحديد معايير وخصائص كل منها ، بحيث لا يحدث أى تداخل أو خلط أو تأويل فى التعريف بها .

- تحديد الأهداف والاختصاصات العامة لكل جهة رئيسية فى الدولة تحديدا واضحا ومعلنا فى اطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بينها .

- وضع الضوابط التى يتم بمقتضاها التعديل فى الأجهزة الادارية ، سواء بالانشاء أو الالغاء أو الادماج أو الاضافة أو نقل تبعية أو اعادة التنظيم الداخلى لها .

- اقرار هذا المخطط من أعلى المستويات السياسية ، وقد يكون من الملائم ادراج أحكامه الأساسية ضمن مواد الدستور الدائم للدولة .

(ب) نظام تطوير القوانين :

من المشاهد أن أغلب القوانين واللوائح المطبقة الآن فى الدولة يرجع تاريخ وضعها الى عهود ما قبل الثورة ، ولم تعد تتمشى مع القيم والأوضاع الاجتماعية الجديدة بحيث أصبح الكثير منها عاجزا عن مواجهة متطلبات التنمية الطموحة .. بل ان بعضها كان معوقا للتطور الذى يمر به المجتمع ، مما أدى الى جمود كثير من عمليات التنمية التى تتطلب التصرف السريع . كما دفع بعض المسئولين الى اتخاذ قرارات متخطين بعض النصوص ، وتتطلب ظروف المجتمع الجديد احداث تعديلات متلاحقة لكثير من القوانين واللوائح القائمة .. **ومع ذلك فان ثمة ظاهرة برزت ، وهى أن بعض هذه التعديلات لم تحقق الغرض المأمول منها بل أدت الى المزيد من التعقيدات ، وجمود التطبيق ، وتسببت فى تكرار الأحكام ، كما تضمنت العديد من التفصيلات ، وتخلف بعضها عن خدمة العلاقات الاجتماعية بعد الثورة .**

وان تطوير القوانين واللوائح فى الدولة بحيث تساير التطورات التى يمر بها المجتمع يقتضى الآتى :

- وضع نظام مستقر متكامل ومتطور لاقتراح القوانين واعدادها وصياغتها ونشرها وتطبيقها وتفسيرها وتعديلها يتفق مع المفاهيم العلمية الحديثة ، واقراره من أعلى المستويات السياسية فى الدولة ، على أن يستخدم هذا النظام فى اعادة النظر فى القوانين واللوائح القديمة وتعديلها وفقا لخطة طويلة الأمد.
- أن تقتصر القوانين على القواعد الأساسية ، على أن تكملها القرارات التى تصدر من السلطات التى ينص عليها القانون فى كل حالة ، بحيث تعتبر هذه القرارات البرامج التنفيذية التى تشمل خطوات التطبيق وتكون محل المراجعة المستمرة والتعديل لمواجهة الأوضاع المتغيرة .
- من الضرورى فى اعداد القوانين أو تطويرها مراعاة أن تنبع اقتراحاتها من الجهات الفنية المتخصصة عن طريق دراسات علمية وتطبيقية موضوعية ، وتعتبر هذه الدراسات هى المذكرة الايضاحية التى يعتمد عليها فى صياغة القانون ، والمرجع فى تفسيره عند التنفيذ .
- أن توضع فى الاعتبار عند تعديل القوانين واللوائح التوجيهات التى تتضمنها تقارير الرقابة المركزية وأحكام القضاء .

(ج) أسلوب الرقابة :

من الظواهر الملموسة فى الدولة تعدد أجهزة الرقابة المركزية على أعمال الادارة وتزايد عبئها على الأجهزة التنفيذية ، ويرجع ذلك الى أسباب كثيرة ، منها الرغبة الملحة للاسراع فى التنمية بأقصى طاقة وكفاءة ممكنة ، وضعف التنسيق بين أنشطة الرقابة المختلفة ، فضلا عن الاهتمام المتزايد بالتفاصيل ، واجراءات العمل ، والالتزام بحرفية القوانين واللوائح ، وعدم تفهم بعض المراقبين لمفهوم الرقابة كمعاونة للأجهزة الادارية فى اصلاح الأخطاء ، فضلا عن الافتقار الى المعايير والضوابط الموضوعية لقياس كفاءة الخدمات والانتاج .

ولقد أدى تزايد عبء الرقابة المركزية الى عدة نتائج ضارة بالعمل والانتاج . فمن ناحية زادت حدة الروتين والتمسك بالشكليات ، وأحجم المديرون وترددوا فى تحمل المسئولية وغالوا فى اصدار التعليمات التفصيلية ، والنتيجة تعقد تنفيذ الخدمات والانتاج ، مما دفع الى المزيد من الرقابة وهكذا .

ان معالجة هذا العيب ومشكلاته لا تتم بالغاء الرقابة أو اضعافها ، وانما تتطلب اتباع الأسلوب العلمى الذى يكفل تنسيق النشاط الرقابى وقيامه بالمهمة الحقيقية فى معاونة وحدات التنفيذ فى تحقيق أهدافها .. وفيما يلى بعض اتجاهات فى تطوير الرقابة :

- اعادة النظر فى اختصاصات أجهزة الرقابة المركزية لازالة التعارض والازدواج والتداخل بينها ، وكذلك فى أهداف وأساليب عمليات الرقابة التى تزاولها على الوحدات الادارية ، بحيث تكون رقابة اجمالية للتأكد من بلوغ الأهداف.
- تحديد مفاهيم الرقابة والغرض منها ، ووسيلة مزاولة عملياتها تحديدا قاطعا ، بحيث يتفهمها العاملون بأجهزة التنفيذ والقائمون بأعمال الرقابة .

- تنسيق أساليب أجهزة الرقابة المركزية فى تنفيذ برامجها وخاصة عمليات جمع المعلومات من الأجهزة التنفيذية ، بحيث تتم وفقا لنماذج موحدة تعتمدها أجهزة الرقابة .
- وضع معايير وضوابط محددة لقياس الانتاج ، وتحقيق الأهداف ، بحيث تمكن أجهزة الرقابة من الحكم بطريقة موضوعية على كفاءة الخدمات والانتاج .
- تحديد دور الرقابة الشعبية ومجلس الأمة فى الاصلاح الادارى ، باعتبارها الدعامة لتأكيد سلطة الشعب على أعمال الادارة ، وتنسيق علاقتها مع وسائل الرقابة الأخرى ، بحيث لا يحدث تداخل أو ازدواج بينها .

(د) اعداد الميزانية العامة :

لم تعد الميزانية العامة للدولة مجرد بيان بأوجه نفقات وايرادات الدولة خلال سنة مالية ، فقد أصبحت الميزانية اليوم أداة هامة من أدوات الادارة ، والرقابة على أعمالها .. فهى عبارة عن خطة مالية متصلة لبرامج العمل التى تزمع الحكومة تنفيذها ، والرقابة على سلامة الانفاق الحكومى فى الأوجه المحددة له .. هذا التطور فى مفهوم الميزانية كان لابد أن ينعكس على شكلها وأسلوب اعدادها وتنفيذها ، لذلك ظهرت هذه المفاهيم فى الميزانيات الحديثة ، بحيث تحولت من ميزانية بنود الى ميزانية أداء تكفل ضمان الانفاق للأموال العامة فى مشروعات فعلية ، وامكان قياس تنفيذ هذه المشروعات ، والرقابة على كفاءة تنفيذها .

ورغم اعداد بعض الدراسات لتطوير الميزانية ، وتكرار المطالبة ، واقتناع المسئولين بضرورة تحويلها الى ميزانية أداء ترتبط بمشروعات عمل محددة ، فمازالت ميزانية الدولة تسير على نظام البنود التقليدى .. وقد ترتب على الاستمرار فى اتباع أسلوب الميزانية التقليدية آثار ضارة بالانفاق الحكومى ، منها عدم توافر البيانات والمعلومات عن تكاليف الأعمال المطلوب انجازها ، بحيث يصعب فحص الميزانية والرقابة عليها ، فضلا عن أن تضمين الميزانية كثيرا من بنود الانفاق أدى الى الحد من سلطات المديرين فى التصرف ، كذلك فان التقدير الجزافى للاعتمادات على أساس السنوات السابقة نتج عنه انفاق جزءا فى ، وتحولت مناقشة الميزانية الى شكل أقرب الى المساومة منها الى التوزيع الموضوعى للاعتمادات ، ومسارعة كثير من المصالح الحكومية الى انفاق اعتماداتها قبل نهاية السنة المالية ، ولو لم تكن هناك حاجة للانفاق حتى لا يتعرض الاعتماد للتخفيض .

ان تطوير الميزانية العامة للدولة بما يضمن تحويلها الى ميزانية فعالة تسهم فى تحقيق الاصلاح المالى فى مشروعات التنمية يتطلب البدء منذ الان بوضع الترتيبات اللازمة لتحويل الميزانية العامة من ميزانية بنود الى ميزانية أداء ، وتتمثل هذه الترتيبات بصفة أساسية فى اعداد معدلات أداء العمل والمواد والمصروفات ، والتى على ضوئها تعد حسابات تكاليف البرامج والمشروعات بمختلف الأجهزة الحكومية ، الأمر الذى يتطلب تدريب الأفراد الذين يمارسون العمل بأجهزة الميزانية المركزية والمحلية تدريبا تخصصيا ليلائم احتياجات اعداد ميزانية البرامج ، مع تحديد فترة انتقال مناسبة يبدل خلالها نظام الميزانية وتتم خلاله هذه الترتيبات بحيث تتلافى ردود الفعل الذى يسببها التعديل فى كفاءة سير العمل بالجهات الادارية المختلفة .

ثانيا : كفاءة الأجهزة الادارية :

بعد أن تعرفنا على بعض المشكلات التى تتصل بكفاءة التنظيم العام فى الدولة ، سوف نعالج فى هذا البند بعض المشكلات التى تؤثر فى كفاءة سير العمل فى المنظمات الادارية الموكل اليها مباشرة الأنشطة المختلفة بالدولة .

(أ) الاجراءات الادارية :

تتميز الدولة الحديثة بأنها تكفل حصول المواطن على الخدمة العامة بأكبر قدر من الكفاءة والاتقان والسرعة . ولقد نص الميثاق فى أكثر من موضع على ضرورة ضمان وصول الخدمة العامة الى جماهير الشعب بيسر وسهولة ، وبرغم التغيير الجذرى الذى طرأ على مفاهيم العمل والخدمات العامة ، وبرغم عمليات التنظيم المستمرة فى أجهزة الدولة فانه يوجد احساس عام بسوء الخدمة وخاصة فى كثير من العمليات المتصلة بالجمهور .

وترجع أسباب هذا التعقيد فى أداء الخدمات العامة الى العديد من العوامل التنظيمية والسلوكية ، منها تعدد الخطوات التى يتطلبها تقديم الخدمة ، وطول الوقت الذى يستغرقه انجازها ، وسوء تنظيم النماذج والسجلات .. هذا فضلا عن تمسك كثير من العاملين بحرفية نصوص التعليمات ، وعدم ادراكهم للأهداف

المطلوبة منهم وعدم احساسهم بمفهوم الخدمة العامة واهتمام البعض منهم باعتبارات شخصية. وقد ترتب على ذلك أن زادت مشقة وعناء المواطن فى الحصول على مصلحته، مما يدفعه الى سلوك سبل التحايل والوساطة، بل والانحراف أحيانا رغبة منه فى انهاء أعماله ومن ثم قلت ثقة المواطنين بالجهاز الحكومى.

ولعلاج هذه التعقيدات فى الاجراءات، فان الأمر يتطلب :

- العمل على تبسيط الاجراءات خاصة فى المنظمات ذات الاتصال بالجمهور، مع مراعاة أن هذا التبسيط يرتبط ارتباطا مباشرا بالرقابة على تنظيم حصول المواطن على الخدمة.
- أن تقوم كل جهة ادارية بتجميع اجراءات انجاز الأعمال المتصلة بالجمهور بشكل مبسط فى دليل أو كتيب يتضمن أماكن تقديم الخدمات والمستندات المطلوبة فى كل عملية. على أن يتاح توزيعها فى نظير رسم رمزى أو انشاء وحدات استعلامات واعية لتحقيق هذا الغرض.
- وضع ضوابط لاختيار الأفراد الذين يوضعون فى أماكن التعامل مع الجمهور، بحيث يتوافر فيهم قدر وافر من السلوك القويم والصبر والأناة فى معاملة المواطنين، وأن تكون هذه الاشتراطات مفضلة على اعتبارات الكفاءة، على أساس أن الكفاءة يمكن اكتسابها بالتدريب، فى حين يصعب تطوير السلوك.
- توعية الموظف بأهداف الجهة التى يعمل بها وربط ولائه بها، وتنمية ادراكه بمفهوم الصالح العام، وتعميق ايمانه بخدمة الشعب .. ويمكن أن تمارس الصحافة والنقابات دورا كبيرا فى زيادة ادراك الموظفين لحقوقهم وواجباتهم فى خدمة المواطنين.

(ب) تحديد الاختصاصات :

من الملاحظ ان الاختصاصات الرئيسية فى كثير من الأجهزة الادارية، وكذلك الاختصاصات التفصيلية فى تقسيماتها الفرعية يشوبها الغموض وعدم الوضوح، حيث تصاغ الكثير من الاختصاصات فى الفاظ عامة مبهمة غير محددة المعانى، اما بسبب عدم وضوح الهدف أمام من قاموا بوضعها أو عدم قدرة على التعبير السليم أو عن قصد فى استخدام الفاظ تحتمل معانى متعددة يمكن بواسطتها التهرب من المسئولية عند اللزوم، الأمر الذى يؤدى الى تعقد العلاقات فى المنظمة، وتجميد نشاطها، وصعوبة مزاولة أعمالها.

وبالاضافة الى ذلك .. فانه كثيرا ما يحدث أن تتكرر وتزدوج الاختصاصات فى الأجهزة الادارية، نتيجة عدم وجود سياسة محددة عند انشائها، أو وضع تنظيماتها الداخلية، أو اعادة تنظيمها، مما يؤدى الى ضعف الكفاءة الادارية لهذه الأجهزة.

وان كفالة دقة اختصاصات الأجهزة الادارية تتطلب :

- أن تقوم كل منظمة بمراجعة اختصاصاتها الرئيسية، واختصاصات التقسيمات الفرعية بها، بغرض اعادة تحديد هذه الاختصاصات لتلافى أى غموض أو عدم وضوح فى صياغتها، وكفالة نشر الاختصاصات فى صورتها المعدلة لأعضاء التنظيم والمواطنين الذين يعنيهم الأمر.
- البدء فى اعادة النظر فى اختصاصات الأجهزة الادارية التى تعمل على مستوى النشاط الواحد، بغرض ازالة التكرار والازدواج داخل كل جهاز، وبين مختلف أجهزة النشاط، وفقا للسياسة المقررة للتنظيم الادارى للدولة.

(ج) نظام الاتصالات :

مع أهمية وضرورة نظام الاتصالات السليم لحياة الأجهزة الادارية واستمرار نشاطها، الا أنه من الملاحظ فى كثير من الحالات عدم فاعلية نظم الاتصالات .. الأمر الذى يشكل عيبا خطيرا فى طريقة الادارة، ويؤدى الى آثار سيئة على كفاءة الانتاج.

وترجع أسباب عدم فاعلية نظم الاتصالات فى المنظمات الادارية الى عوامل تنظيمية وسلوكية متعددة، منها **كبر حجم المنظمات الحكومية الحالية ونقص وسائل النشر والاعلام بها والاعتماد باستمرار على الوسائل الرسمية كالمكاتبات فى الابلاغ، فضلا عن عدم اهتمام القيادات الادارية بتبادل المعلومات بين جميع أجزاء التنظيم، أو اعتمادها على معلومات غير كافية أو متحيزة فى اصدار القرارات، بالاضافة الى عدم فهم المرءوسين لما يصدر اليهم من تعليمات.**

ومن النتائج السيئة التى يؤدى اليها ضعف نظام الاتصالات ، صعوبة وصول المعلومات الصحيحة اللازمة لتخطيط العمل ، واتخاذ القرارات الرشيدة ، والرقابة الفعالة على نتائج التنفيذ ، فضلا عن صعوبة استجابة العاملين لتنفيذ التعليمات الصادرة اليهم ، نتيجة عدم وضوحها وعدم تفهمهم لها .

ويتطلب علاج الضعف الحالى فى نظم الاتصالات بالأجهزة الادارية اتباع الآتى :

- قيام كل جهاز ادارى بانشاء نظام رسمى جيد للنشر والاعلام يكفل ايصال المعلومات لجميع أجزائه وخارجها للتعريف بأهدافه وبرامجه ، وسياسات العمل به وابلاغ قراراته دون مبالغة أو اسراف فى الأعمال الورقية .
- توخى الوضوح والدقة فى التعليمات والقرارات التى تصدرها الرئاسات ، بحيث لا تحتمل معانى مختلفة ، أو تتطلب تفسيرا .
- الاهتمام بنظام الاتصالات الشخصية المستمرة عن طريق اللقاءات والمؤتمرات والاجتماعات داخل المنظمة ، وتوعية العاملين خاصة فى المراكز الرئاسية بأهمية عملية الاتصالات الشخصية ، وأهمية التعاون بين أعضاء المنظمة لنجاح أعمالها .

(د) توزيع السلطات الادارية :

من المشاهد ـ كظاهرة عامة ـ أن السلطات التنفيذية غالبا ماتكون مركزة فى المستويات الأعلى بالتنظيم ، مما يضطر المستويات الأدنى الى استمرار الرجوع اليها فى جميع الأمور حتى البسيط منها .. ويرجع ذلك الى عوامل تنظيمية وسلوكية ، أهمها عدم تحديد اختصاصات الوظائف الرئاسية والخطوط الفاصلة بينها ، واتجاه كثير من القوانين واللوائح الى الاقتصار فى منح السلطات على مستويات الرئاسات العليا ، هذا فضلا عن عدم رغبة كثير من القادة فى تفويض سلطاتهم ، وقد يعزو ذلك الى الاهتمام بالتمسك بالسلطات لاعتبارات المكانة والهيبة ، أو تصور عدم استطاعة مرءوسيهم اصدار القرارات بالقدرة التى يتخذون بها قراراتهم ، أو لعدم الثقة فيهم ، أو العجز عن مراقبتهم .. مما يترتب عليه اغراق مستويات الرئاسة العليا فى الأعمال التنفيذية ، وتنازع الرئاسات المختلفة فى التنظيم على السلطة ، وتشجيع نزعات التحكم والسيطرة ، وبالتالى ضعف الروح المعنوية بين أفراد التنظيم ، وتجميد الأعمال ، ونقص الكفاءة الادارية .

ولعلاج ظاهرة التركيز المتزايد للسلطات يقترح :

- أن تقوم كل منظمة بتحديد سلطات كبار الموظفين بها تحديدا قاطعا ومعلنا عن طريق اعداد وصف لوظيفة كل منهم .
- اعادة النظر فى القوانين واللوائح التنظيمية والمالية لمعالجة تكدس السلطة فى المستويات العليا وتوزيعها على المستويات الأدنى .
- نظرا لأن ظاهرة تركيز السلطة تعتبر فى حقيقتها سلوكا أكثر منها تنظيما ، فان معالجتها تتطلب توعية الرئاسات المختلفة لاقناعها بادراك أهمية التفويض فى زيادة كفاءة العمل بمنظماتهم .

ثالثا : كفاءة الأفراد :

يعتبر العنصر البشرى أهم عناصر الادارة وأكثرها أهمية فى تحقيق أهدافها ، اذ مهما بلغ التشريع والبناء التنظيمى من الكمال وتوافرت الامكانيات المادية ، فانه بدون كفاءة الأفراد تقف العملية الادارية جامدة لا تتحرك ، ولا تحقق المنشود منها .. وسنعرض فيما يلى لبعض هذه المشكلات المتعلقة بكفاءة العاملين ، وبيان بعض مقترحات العلاج :

(أ) نظم العاملين :

نظـرا للتغيرات الكبيرة التى لحقت مفهوم معـــاملة الأفراد ، ودور العـــامل فى المجتمع الاشتراكى ، وعلاقته بالأجهزة الادارية التى يعمل بها ، فقد اقتضى الأمر تطويرا مستمرا فى نظم التعامل مع الأفراد ، واجراء تعديلات متلاحظة عليها ، وقد صــدرت كثير من هذه التعديلات لمواجهة مطالب انسانية ملحة ، ولم يتسع الوقت لاجراء الدراسة العلمية والعمليــة اللازمة قبل اصدارها ، مما أدى الى نتائج ضارة بالعاملين، منهـــا عدم شعورهم بالاستقرار والطمأنينة ، وتداعى معنوياتهم ، وتزايد شكاواهم وتظلماتهم ، وانخفاض كفاءتهم .

ونرى ان علاج هذه المشـــكلة يكون باتباع الآتى :

- وضــع سياسة ثابتــة مستقرة للأفراد العاملين فى الدولة تشمل سياسة للأجور والمرتبات ، سياسة للاستخدام والحوافز والتشجيع ... الخ ، وفقا لمنهج علمى مدروس .
- وضع نظام مركزى يكفل تجميع كل نظم العاملين المطبقة وتوزيعها على الجهــات القائمة بتطبيقها بطـريقة تكفل ادخال التعديلات التى تجرى عليها بحيث يمكن تطبيقها باستمرار فى وضعها المعدل بما يحقق وحـــدة ا تطبيق فى الحـــالات المتشابهة .
- وضع الأسلوب الذى يكفل تجميــع كل المشـــكلات المترتبة على تطبيق نظـــم العاملين ، وقيام جهات متخصصة باعداد الدراســـات الاجتماعية والتنظيميـــة والقانونية والمالية التى تكفل التعرف على طرق معالجة هذه المشكلات ، بحيث لا يتم اجراء أى تعديلات فى هذه النظم الا بعد فترة كافية يمكن فيها التأكد من ضرورة التعديل وتوقع أى مشكلات أخرى تنشأ منها ، وذلك فى اطار سياسة عامة مقررة للأفراد .

(ب) المهارات القيادية :

يعتبر توافر القيادات الادارية الرشيدة من أهم العوامل التى يعتمد عليها لنجاح الادارة فى تحقيق أهدافها ، وبرغم أهمية دور القيـــادات الادارية فى مجتمعنا المتطـور ، فانه من الملاحظ النقص الواضح فى مستوى المهـــارات القيادية لبعض من يشغلون مناصب القيادة الادارية .. ويرجع ذلك فى الغالب الى عدم وجود نظام سليم لاختيار القادة الاداريين ، وتنمية مهـــاراتهم ، وصعوبة اقتناع الكثيرين منهم بتطوير قدراتهم القيادية عن طريق التدريب فضلا عن الخلط بين العمل الادارى والتخصصى فى أجهزة الحكومة . ويظهر حجم المشكلة فى ضخامة عدد القادة الاداريين الموضح بالبيانين التاليين :

بيان بعدد شاغلى الدرجات الممتازة ووكيل وزارة والأولى فى القطاعين الحكومى والعام :

الدرجة	
الفئة الممتازة	٣٠٦
وكيل وزارة	٤٣٥
الفئة الأولى	٢٢٨١

* * *

بيان اجمالى بعدد العاملين الذين يشغلون الدرجة/ الفئة الثالثة فما فوقها فى القطاعين الحـــكومى والعام ونسب توزيعهم على المؤهلات المتجانســة

بلغ عدد العاملين الذين يشغلون الدرجة أو الفئة الثالثة فما فوقها بالقطاعين الحكومى والعام (حسب بيانات ١٩٦٨) : ١٩٤٧٥ عاملا موزعين حسب مجموعات المؤهلات المتجانسة كالآتى :

(أ) مجموعة المؤهلات التجارية ٢٤٪ .
(ب) مجموعة المؤهلات الهندسية والصناعية والفنية ٢٢٪ .
(جـ) مجموعة مؤهلات التدريس ١٠٪ .
(د) مجمـــوعة مؤهلات الزراعية ٩٪ .
(هـ) مجمـــوعة المؤهلات الطبية ٥٪ .
(و) مجمـــوعة المؤهلات الأزهرية ٣٪ .
(ز) مجمـــوعة المؤهلات العسكرية ٢٪ .
(ح) مؤهلات أخـــرى عاليـــة ١٧٪ .
(ط) مؤهلات أخرى متوسطة وأقل من المتوسطة وبدون مؤهلات ٨٪ .

ويمكن رفع مستوى الكفاءة القيادية لقادة الأجهزة الادارية .. بوسائل أهمها :

- وضع نظام لاختيار القادة الاداريين طبقا لمعايير موضوعية محددة ، وذلك على أساس توافر نظام يمكن من اكتشاف الأفراد الذين تتوافر فيهم الصفات القيادية من مرحلة مبكرة بمختلف الأجهزة الادارية ، وتعهدهم بالتشجيع والتدريب وتقييمهم أولا بأول للوقوف على أحسن العناصر .

- اتباع نظام لاختيار القادة الاداريين يمكن من تدريب أفضل العناصر المرشحة على أعمال القيادة ، على أن يكفل هذا النظام المتابعة المستمرة لنتائج التدريب ، وأن تؤخذ نتائج التدريب فى الاعتبارات ، وكذلك تقارير أجهزة الرقابة والجهات التابعين لها عن الكفاءة والمهارة والصفات السلوكية عند اصدار قرار التعيين .

- تحديد فترة زمنية كحد أدنى لا يجوز تنحية القائد عن وظيفته قبل انقضائها — الا بطرق التأديب القانونية — حتى تتاح له فرصة كاملة للكشف عن كفاءته وقدرته ، وتحديد حد أقصى لا يجوز ابقاء القائد فى وظيفته بعده ما لم يرق الى وظيفة أعلى ، وذلك بالنسبة للمستويات العليا للوظائف القيادية .

- أن توضع معايير تربط بين انجازات الجهات التى يرأسها القائد الادارى ، وما يحصل عليه من مكافآت مادية وأدبية مع ربط الترقية بهذه الانجازات .

(جـ) نظام الحوافز :

من الظواهر السائدة أن سلوك كثير من العاملين بالأجهزة الحكومية أقرب الى السلبية منه الى العمل الهادف البناء . فالكثير منهم تنقصهم المبادأة ويتهربون من المسئولية ، ويؤدون أعمالهم بأدنى قدر من الجهد ، وادى هذا الى ضعف مستوى الانتاج وزيادة التكاليف .. ويرجع السبب فى ذلك الى ضعف الحافز لدى العاملين لعدم الربط بين المكافآت والمجهود المبذول فى العمل ، هذا بالأضافة الى أهمال الجانب المعنوى المتمثل فى علاقة الرؤساء بمرءوسيهم .

ويمكن علاج هذا الضعف بتطوير نظام الحوافز ويشمل ذلك :

- التعريف على حقيقة دوافع ورغبات مختلف فئات العاملين وتفهم حاجاتهم ومطالبهم ، والعمل على تطوير نظم العاملين بما يكفل منطقية حوافز العمل وعدالتها ، بحيث تتفق مع نوع وكمية ووقت وتكاليف العمل المؤدى .

- اعطاء سلطات نهائية للرؤساء الاداريين لتقديم مكافآت سريعة على الموقع غير مقيدة باجراءات معقدة ، لكى تحقق آثارا فورية ، بشرط مساءلة الرؤساء عن أى تصرف خاطىء ، أو متحيز فى منح هذه المكافآت .

- وضع النظام الفعال الذى يضمن تلقى شكاوى واقتراحات الأفراد ودراستها ، واتخاذ الاجراء المناسب حيالها .

- توعية القيادات الادارية بتغيير العلاقات الاجتماعية بينهم وبين أفراد التنظيم ، من علاقة آمرة الى علاقة تسودها الثقة والتفاهم والتعاطف ، مع الالتزام بالحزم والتوجيه .

(د) فاعلية التدريب :

من المشكلات الرئيسية التى يعانى منها الجهاز الادارى فى الدولة ضعف الكفاءة الانتاجية لأفراده .. وقد أدى ذلك الى زيادة الاهتمام بتدريب العاملين باعتبار ذلك أهم الوسائل المؤدية الى رفع كفاءتهم .. ولكن التدريب لم يحقق المستوى المأمول فى زيادة الانتاج ، ويرجع ذلك لأسباب ، منها نقص الوعى بالتدريب ، والنقص الظاهر فى عدد أخصائى التدريب ، فضلا

عن متابعة آثار التدريب ونتائجه ، وضعف التنسيق بين مختلف الأنشطة التدريبية .. كل ذلك ادى الى عدم ثقة الدارسين والرؤساء فى جدوى التدريب والشك فى نتائجه والخوف منه وانفاق الجهد والمال والوقت فى برامجه دون عائد متكافىء ، وهذا قلل من فاعليته كوسيلة رئيسية لرفع الكفاية الانتاجية للعاملين .

ولكى يحقق التدريب أهدافه فى رفع الكفاية الانتاجية للعاملين .. يقترح أن يؤخذ فى الاعتبار الأسس الآتية :

- اقرار التدريب كمبدأ أساسى تلتزم الأجهزة الادارية بالأخذ به مع ربط نتائجه بمعاملة الأفراد ومستقبلهم الوظيفى بحيث يشمل جميع فئات العاملين ، ويبدأ مع حياة العامل الوظيفية ، ثم يستمر معه كلما تدرج فى سلك الوظائف ، وأن يتبع فى تنفيذ برامج التدريب الأسلوب المناسب لكل مستوى وظيفى وطبيعة العمل فيه .

- الاهتمام بمتابعة برامج التدريب والمتدربين بعد انتهاء فترة تدريبهم وتقدير مدى استفادتهم واستفادة الجهات التى يعملون بها بعد عودتهم .

- الاهتمام بنشر الوعى التدريبى ،والاهتمام بالتدريب أثناء العمل مع اتاحة المكافآت والبعثات للمتفوقين فى التدريب .

- العناية باعداد فئة من المدربين تجمع بين الدراسة الأكاديمية والخبرة العملية ، على أن ينسق فى البرنامج التدريبى الواحد بين مجموعة المدربين فيه .

- التنسيق بين مختلف الأجهزة المركزية والتنفيذية فى النشاط التدريبى وفقا للسياسة التدريبية المقررة فى التنظيم الادارى للدولة .

- اعتبار التدريب رسميا حلقة مكملة للتعليم عند توزيع خريجى الجامعات ومعاهد التعليم بحيث يلحق من لا يشغل منهم وظيفة تتفق ومؤهله بمعهد أو مركز للتدريب ، ولا يعين فى وظيفة معينة الا اذا اجتاز التدريب والامتحان المقرر للوظيفة بنجاح .

* * *

تعرضنا فى هذه الدراسة لبعض المشكلات التى تؤثر فى كفاءة الأداة الحكومية بطريقة مباشرة ، وقد وضح من هذا العرض أن هذه المشكلات تتشابك وتتفاعل مع بعضها ، وتؤثر كل منها فى الأخرى ، بحيث ان حل احدى المشكلات يعاون تلقائيا فى حل مشكلات أخرى . وهذا يظهر بجلاء أن تحقيق فاعلية الحلول التى ذكرناها يحتاج الى تكامل الجهود فى خطة ادارية شاملة مترابطة .. وتوخيا لشمول الاصلاح ، فاننا نشير الى أن هناك مجموعة أخرى من المشكلات لم تتعرض لها فى هذه الدراسة ، لها تأثير على فاعلية الجهاز الادارى فى الدولة ، ولا بد أن تؤخذ فى الاعتبار عند اعداد الخطة الشاملة .. ومن هذه المشكلات ما يتعلق بمعوقات تنفيذ نظام الادارة المحلية ومشكلات تخطيط القوى العاملة والاصلاح الوظيفى والهيكل الحالى للأجور والمرتبات ، وعلاقة السياسة بالادارة والتخطيط بالتنفيذ . فضلا عن مدى ملاءمة المبانى الحكومية والتجهيز الداخلى لها ، ومدى فاعلية نظم المخازن والمحفوظات .. الخ . وهذا ما يؤكد ضرورة تمشى خطط الاصلاح الادارى مع نفس مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتقضى على جميع المشكلات باستمرار كلما ظهرت أعراضها .

وسوف نتعرض فى المقال التالى .. بالتحليل للمجهودات السابقة فى الاصلاح الادارى والتى تبين كيف تبلورت ارادة الاصلاح من جهود متفرقة طارئة الى مخطط محدد مستمر .

تهجير أهالى النوبة

تجربة إدارية رائدة لتهجير

المجتمعات المحلية

بقلم
يحيى درويش

يحيى حسن درويش

وكيل وزارة الشئون الاجتماعية للرعاية الاجتماعية

مؤلفاته :

الخدمة الاجتماعية ــ تطورها وفلسفتها سنة ١٩٤٧ بالاشتراك مع زاهية مرزوق

هيئات تنظيم الخدمة الاجتماعية سنة ١٩٦٠ بالاشتراك مع آخرين

السياسة الاجتماعية سنة ١٩٦٢ بالاشتراك مع آخرين

برامج الرعاية الاجتماعية فى المجتمع الاشتراكى سنة ١٩٦٧

مقدمة :

تمتد منطقة النوبة على مدى ٣٢٠ كليومترا جنوبى أسوان ، وكانت تشمل ٤٠ قرية ، بها ٥٣٥ نجعا يسكنها فى عام ١٩٦٠ «٩٨٦٠٩» نسمات، منهم ٤٨٠٢٨ يكونون ١٦٨٦١ أسرة تقيم بالمنطقة، والباقى مغترب عنها سعيا وراء الرزق . والنيل هو طريق المواصلات الرئيسى فى هذه المنطقة .

وفكرة التحكم فى ماء النيل والاستفادة بمائه الزائد الذى كان يصب سنويا فى البحر المتوسط فكرة قديمة قدم النهر ذاته ، لذلك أقيمت الحواجز عليه فى أمكنة متعددة ، ومن بين الحواجز الحديثة التى اقيمت عليه خزان أسوان الذى تم بناؤه فى الفترة ما بين عام ١٨٩٨ و ١٩٠٢ وتمت تعليته مرتين : الأول فى الفترة ما بين سنة ١٩٠٧ وسنة ١٩١٢ ، والثانية ما بين سنة ١٩٢٩ و ١٩٣٢ .

ولقد كان لبناء خزان أسوان شمالى منطقة النوبة تأثير مباشر على الأراضى الزراعية بها ، فقد أدى ارتفاع المياه أمام الخزان الى منسوب تجاوز ١٢١ مترا الى غمر جزء كبير من أراضى النوبة ، دفع كثيرا من السكان الذين غمرت المياه مساكنهم الى اعادة بنائها فوق التلال والجبال المرتفعة ، وهجرة البعض الى الشمال بحثا عن العمل بعد أن ضاقت سبله بالمنطقة ، وكان هذا فى التعلية الأولى .

أما فى التعلية الثانية فقد خصصت الدولة جـــزءا من الأراضى شمال أسوان ، وباعتـه للنوبيين مقابل أراضيهم التى غمرت ، كمـــا حصرت المناطق التى يمكن زراعتهـــا بالنوبة ، وزودتها بمشروعات الرى ، ووزعتهـــا على النوبيين .

ولم تكن الهجـــرة التى تمت الى شمال أسوان تسير وفقا لأى قاعدة ، أو اى تنظيم ، وانما تركت للأهالى وفقا لرغبتهم .

وعند التفكير فى بناء السد العالى تبين أن منطقة النوبة جميعها ستغمر بمياه التخـزين التى سيجاوز منسوبها ١٨٠ مترا ، وستكون أكبر بحيرة صنعها الانسان ، اذ يبلغ سطحهـا خمسة آلاف كيلو متر مربع . ولذلك فقد استقر الرأى بعد دراسات متعددة على تهجير سـكان النوبة نهائيـــا عن النوبة ، واسكانهم بمناطق اخرى قبل أن تغمر أراضيهم ومساكنهم المياه .

ويعتبر تهجير سكان بلاد النوبة من موطنهم الأصلى جنوبى السد العالى الى موطنهم الجديد بمنطقتى كوم أمبو بمحافظة أســوان واســنا بمحافظة قنا عملا رائدا ، وتجربة جديدة فى الجمهورية العربية المتحدة فى تهجير مجتمع محلى بأسره يتميز بجملة من الخصــائص والسمات منها :

- **انه مجتمع قديم عاش فى موطنه قبل التهجير آلاف السنين ، فارتبط بأرضه وسمائه ومنــاخه كل الارتباط ، وأحب النوبى بيئته وموطنه كل الحب .**
- **أنه مجتمع له سماته وصفاته ولهجـاته المحلية الخاصة ، وله عاداته وتقاليـده التى تميزه عن غيره .**
- **أن الحياة فيه لم تتطور تطورها فى انحاء الجمهورية .**
- **أن اسلوب الحياة فيه يختلف عن أساوب الحياة فى المجتمعات المحلية الأخـــرى بالجمهورية .**
- **أن موقعه النائى بعيدا عن العمران داخل الوادى وصعوبة الاتصال والانتقـال لم تهيىء له وسائل الاندماج والتفـاعل مع المجتمعات الأخـرى ، فاصطبغ بصبغة انعزالية .**

ولقد ألقت كل هذه الخصـائص والظواهر على طريق العمل والتنفيذ صعوبات كان لابد من التنبه لها وتخطيها بحكمة ورفق ، وفقا لتخطيط فنى دقيق .

وبديهى أن يزداد عبء العمل مع هـــذه الصعوبات ، وأن يتطلب التنفيذ قدرا أكبر من اليقظة ، وحسن الادارة ، ودقة التنظيم . واذا كان اقتلاع شجرة معمرة من منبتها أمرا صعبا ، فكيف بالانسان الذى هو جزء من بيئته ، وهى بكل من فيها وما فيها تمثل شيئا عزيزا لديه ، متصل بكيانه كله لا ينتقل عنه ، ولا يفرط فيه بسهولة .

هذا فضلا عن الجوانب الشاقة الأخـــرى لعملية التهجير ، مثل التمويل والتعمير والاسكان والتوطين .

التخطيط للمشروع

اشتملت خطة وزارة الشئون الاجتماعية فى تهجير واسكان أهالى النوبة على ثلاثة أقســـام رئيسية :

- التخطيط والاعداد والتجهيز ، أى مرحلة ما قبل نقل المواطنين من النوبة واسكانهم بالموطن الجديد .
- عملية نقل المواطنين واسكانهم .
- رعاية النوبيين بالنوبة الجـديدة وتطور مجتمعهم وتنميته .

وقد أسهمت اجهزة الدولة فى هذه الخطة كأجهزة معاونة على الوجه التالى :

وزارة الأشغال ((مصلحة المساحة)) :

- اعادة مسح منطقة النوبة وحصر الممتلكات بها من أراض ومبان وسواق وآبار ونخيل وأشجار .
- تقدير التعويضات عن الأراضى وما عليها بواسطة لجان فنية .
- صرف التعويضات عن هذه الممتلكات .

وزارة الاسكان والمرافق :

- اختيار مواقع القرى بمنطقة الاسـكان الجديدة .
- بناء المســاكن للأهالى ،كذلك مبـــانى المنشآت العـــامة والمرافق ومســـاكن الموظفين .
- تمهيد الطرق الداخلية بالقرى .
- مد القرى بالمياه الصالحة للشرب .

وزارة الاصلاح الزراعي :

- استصلاح الأراضى بمنطقة كوم امبو واسنا .
- توزيع الأراضى الزراعية على المواطنين .

وزارة التربية والتعليم :

- تقرير انشاء المدارس وعدد الفصول اللازمة بالمواطن الجديد .
- بناء دار للمعلمين الريفية .

وزارة الصحة :

- تجهيز واعداد المجموعات الصحية والمستشفى المركزى .
- اتخاذ الاجراءات الوقائية والاسعاف قبل وأثناء وبعد نقل المواطنين .

وزارة التموين :

- توفير جميع المواد التموينية اللازمة عند اسكان المواطنين بالقرى الجديدة .

وزارة الزراعة :

- نقل فسائل النخيل من منطقة النوبة واعادة شتلها بمناطق الاسكان .
- الاشتراك فى تسلم ماشية الأهالى عند وصولهم ميناء الشلال ، والعمل على تجهيز ماشية أخرى للأهالى عند بدء زراعتهم الأراضى .
- تجهيز واعداد وحدة زراعية ، واخرى بيطرية ، وثالثة لمكافحة الآفات ، واعداد مذبح بالمنطقة الجديدة .

وزارة المواصلات :

- تجهيز مكاتب التليفون والتلغراف والبريد .
- الاشراف على النقل البرى والنهرى .

وزارة الداخلية :

الاشراف على الأمن والحراسة أثناء تجهيز النوبيين للنقل ، وأثناء نقلهم ، ثم بعداستقرارهم فى الموطن الجديد .

وهذه الخطة متكاملة فى حد ذاتها ، ولكن كان ينقصها التكامل الزمنى فى التنفيذ فى بعض الأحيان . فبناء المساكن لم يسر وفق خطة نقل المواطنين ، وكذلك استزراع الأراضى لم يتم للآن بالرغم من مرور أربع سنوات على انتهاء نقلهم .

أهمية الجانب الادارى فى التنفيذ

ويتطلب تنفيذ هذا المشروع الكبير مهارة ادارية عالية ، مما جعل الجانب الادارى أحد العوامل الأساسية التى اعتمد عليها نجاح المشروع .

وكان على الجهة التى تولت هذا الجانب (وهى وزارة الشئون الاجتماعية) أن توليه اهتمامها وأن تضع تنفيذ خطة عملها على أساس علمى يتضمن تحديد خطوات التنفيذ فى ترابط وتكامل من بداية حركة التهجير الى نهايتها ، مع توفير كل البيانات والمعلومات التى توضح للقائمين على الأمر الموقف من جوانبه المختلفة ، حتى يكونوا فى تصرفاتهم وتحركاتهم على بينة من أمرهم ، وحتى يتفادوا نشوء أى صعوبات أو عوائق لم تكن فى تقديرهم ، فتعوق أو تشوه حركة التهجير .

كيف بدأت التجربة ــ مرحلة الدراسة والبحث :

كان أول ما بدات به التجربة اجراء البحوث اللازمة لتحديد صورة واقعية وموضوعية لأبعاد العمل ، فقامت وزارة الشئون الاجتماعية ، مستعينة ببعض موظفى مصلحة الاحصاء فى سنة ١٩٦٠ باجراء مسح اجتماعى لبلاد النوبة تضمن :

- حصر جميع الأسر المقيمة بالمنطقة بأكملها ، والأسر المقيم بعضها ، والأسر المغتربة ، مع تحديد أفراد كل أسرة وأسمائهم وأعمارهم ومهنهم ، وموارد دخولهم ، ومدى المامهم باللغة العربية .
- حصر الأراضى الزراعية المملوكة للأهالى ، والأراضى المستأجرة من الحكومة ، والكفاءة الانتاجية للأراضى، وعدد الأشجار المثمرة ، وأنواعها ، ونوع الحيوانات التى تمتلكها كل أسرة وعددها ، والآلات الزراعية التى يملكها الأهالى .
- حصر المبانى المأهولة والخالية ، ونوع مواد بنائها ، وعدد الحجرات بكل منها وملاكها .

- التعرف على رغبات الأهالى فى نوع التعويض المفضل لديهم : هل هو تعويض عينى أو نقدى ؟ وكذلك عن محل الاستيطان الجديد ، وما اذا كانوا يرغبون فى الهجرة شمالى السد أم جنوبه .

وكانت نتيجة هذا المسح أن أوكلت اللجنة العليا للسد العالى الى وزارة الشئون الاجتماعية تخطيط وتنفيذ مشروع تهجير اهالى النوبة بعد أن حددت منطقة كوم‌امبو لاعادة توطينهم ، ماعدا سكان قرية توماس وعافية الذين ارتبطوا مع الدولة باعادة توطينهم بمنطقة اسنا بمحافظة قنا ، وذلك بناء على الاستفتاء الذى تم اجراؤه فى هذا الشان فى أثناء عملية المسح الاجتماعى .

وعند معاودة المسح الاجتماعى الذى تم فى عام ١٩٦٠ لوحظ أنه لم يكد موعد بدء التهجير يقترب حتى أخذت الأسر النوبية تترك محل اقامتها بمدن الجمهورية ، عائدة الى النوبة ، بغية محاولة اثبات اقامتها بالنوبة . لذلك كان لزاما على الوزارة أن تقوم مرة أخرى قبل النقل بمعاينة نتائج المسح الذى أجرى فى عام ١٩٦٠ ، لتتمكن على هدى النتائج الجديدة من تحديد الأسر المقيمة بالفعل اقامة دائمة بالنوبة ، ولتجهيز عملية النقل والاسكان والرعاية الاجتماعية ، وتم هذا فى عام ١٩٦٣ على استمارات خاصة . وقد قامت الوزارة عند ورود هذه الاستمارات بما يأتى :

- مراجعة البيانات على الحصر الذى تضمنه المسح الاجتماعى فى عام ١٩٦٠ .
- تفريغ البيانات فى جداول توضح توزيع الأسر بالنسبة لمجموع أفرادها ، وبيان عدد المتزوجين بأكثر من واحدة ، وعدد المتزوجات ، وبيان عدد أفراد الأسر المقيمة بالنوبة ، والأخرى المغترب رب الأسرة عنها ، ثم بيان الأسر العائدة الى النوبة ، وسبب عودتها ، وعدد أفرادها المقيمين والمغتربين ، وبيان الأسر التى غادرت المنطقة بعد المسح الاجتماعى فى عام ١٩٦٠ .
- تفريغ أسماء جميع أفراد الأسر المقيمة بسجلات ابجدية بما يضمن‌عدم الازدواج .
- تحرير بطاقة باسم كل أسرة مقيمة موضح بها اسم رب الأسرة ، وعدد أفرادها ، والناحية المقيمة بها ، والأخرى المهجرة اليها ، وتاريخ نقلها .
- تحرير كشوف بأسماء أرباب وأفراد الأسر المقيمة بالنوبة ، والتى حررت لها بطاقات تضم اسماء أفراد الأسرة المغتربين .
- فتح سجل لكل قرية يدرج بها اسماء أرباب الأسر لامكان صرف المعونات .

تنفيـذ المشروع

صدر قرار بتشكيل لجنة مشتركة من ممثلى وزارات الشئون البلدية والقروية ، والاصلاح الزراعى والأشغال ، والصحة ، والتربية والتعليم ، والداخلية ، والتموين ، والشئون الاجتماعية » بغرض التنسيق بين جهود الوزارات المختلفة والمعنية بالأمر ، وكان من الطبيعى أن يقع العبء الأكبر على كاهل وزارة الشئون الاجتماعية ، باعتبار المشروع اجتماعيا فى طبيعته وأهدافه ، ولأنها الجهة الادارية المسئولة عن تنسيق جميع العمليات . وقد حددت أغراض اللجنة المشتركة فيما يلى :

- تهجير أهالى النوبة حسب برنامج غرق الأراضى .
- حصر ممتلكات أهالى بلاد النوبة ، وتقدير التعويضات اللازمة والاشراف على التصرف فيها .
- انشاء القرى السكنية فى البيئة الجديدة مع ما يلزمها من مرافق وخدمات عامة .
- توزيع الأراضى الزراعية فى البيئة الجديدة .

وقد اقتضى الأمر ضرورة انشاء جهاز ادارى يتولى عبء تنفيذ القرارات التى تصل اليها اللجنة المشتركة ، فأنشئت ادارة مؤقتة للتهجير أصبحت فيما بعد الادارة العامة لتهجير اهالى بلاد النوبة ، ووضح اختصاصها فى اجراء المزيد من الدراسات اللازمة التخطيط والتنفيذ . وقد انصرفت الى تحديد دورها تفصيليا فى خطة التهجير على الوجه التالى :

(أ) مرحلة ما قبل نقل المواطنين من النوبة :

- رعاية النوبيين اجتماعيا بمنطقة النوبة ، وصرف المساعدات النقدية والعينية لهم، واعدادهم نفسيا للهجرة الى النوبة الجديدة .
- حمل رسالة الاعلام والتوجيه على طول منطقة النوبة وخارجها ، وتبصير النوبيين

بما أعدته لهم الدولة ، واحاطتهم علما بخطوات التنفيذ التى تضمنتها الخطة ، والرد على استفساراتهم وابلاغ رغباتهم ومقترحاتهم الى الجهات المسئولة ومتابعتها .

- نشر الصناعات الريفية والبيئية وتطويرها بمنطقة النوبة .
- متابعة الوزارات المشتركة فى التنفيذ والتنسيق بين أعمالها ، وتذليل ماقد يعترضها من صعوبات .
- الاشتراك فى اعداد التشريعات اللازمة للتنفيذ ، واستصدار القرارات الوزارية اللازمة لتنظيم عمليات التعويض والاسكان والمساعدات وغيرها .
- الاشتراك فى لجان صرف التعويضات ولجان الفصل فى المعارضات التى تنشأ نتيجة تقدير التعويض أو مستحقيه .
- اجراء المزيد من البحوث الاجتماعية لامكان متابعة التغييرات التى طرأت على الأسر النوبية منذ اجراء المسح الاجتماعى فى عام ١٩٦٠، نتيجة للهجرة المستمرة من النوبة واليها ، وتعديل خطة التنفيذ بما يتفق ونتائج المتابعة .

(ب) عملية نقل المواطنين واسكانهم :

- اجراء الدراسات الخاصة بالنقل النهرى والبرى ، ثم اجراء الممارسات والمناقصات الخاصة به ، والتعاقد مع الشركات القادرة على نقل المهاجرين فى يسر وأمان .
- معاينة وتحديد المراسى النيلية الصالحة بقرى النوبة ، ووضع البرامج الزمنية الخاصة بتنفيذ برامج النقل .
- وضع التنظيم الكامل لنقل النوبيين بممتلكاتهم المنقولة وماشيتهم بالطريق النهرى حتى ميناء الشلال ، ثم بالطريق البرى حتى قرى الاسكان الجديدة .
- توزيع المساكن على الأسر المهجرة ، واعلان كل أسرة بالمسكن المحدد لها ، وتاريخ نقلها ، واسم المرسى الذى ستنقل منه ، وتسليمها بطاقة تحمل البيانات الخاصة بها .
- مساعدة الأهالى فى أثناء النقل وذلك :

(أ) بصرف مساعدات التهجير للنقل والتغذية أثناء الرحلة .

(ب) معاونة الأسر فى تجهيز أثاثاتها وماشيتها وشحنها ، ثم نقلها بوحدات النقل النهرى ، ومرافقتها حتى ميناء الشلال ، أو السد العالى .

(جـ) استقبال الأهالى فى ميناء الوصول، ثم نقلهم بالسيارات حتى القرى الجديدة .

- اسكان كل أسرة بالمسكن المحدد لها بقرى الاسكان الجديدة .

(جـ) رعاية النوبيين بالنوبة الجديدة :

- صرف مساعدات نقدية شهرية للأسر المستحقة بالموطن الجديد حتى تؤتى الأرض ثمارها .
- اعداد وتجهيز الوحدات الاجتماعية والقروية ، والوحدات الاجتماعيةالسكنية بمنطقة الاسكان الجديدة .
- انشاء الجمعيات ومراكز التدريب على الصناعات الريفية والمنزلية وغيرها من المؤسسات الاجتماعية لرعاية المهجرين ومعاونتهم على رفع دخولهم .
- وضع وتنفيذ برامج التطوير والتنمية بالمجتمع الجديد .

اعداد القادة المحليين

ولم تغفل خطة العمل الادارى للمشروع اهمية مشاركة الأهالى أنفسهم فى تنفيذ برامج التهجير ، تقديرا لما توفره هذه المشاركة من من عناصر النجاح ، وخاصة فى نقل الخدمات ، ومبادلتها بالجهود الذاتية ، وفى تحمل الصعاب ومحاولة التغلب عليها ، واجتياز أزماتها .

ولذلك عنيت الخطة بوضع برنامج لاختيار وتدريب القادة المحليين — وكان معظمهم من المدرسين — ووضعهم فى مواقع العمل ، وتحديد دور كل منهم . وكانوا بالفعل رسلا موفقين فى نواحى التوعية والتبصير ، وكان لهم أثر كبير فى اعداد الأهالى وتهيئتهم نفسيا لمغادرة أرضهم راضين .

الوحدات الاجتماعية ودورها فى التنفيذ

ولقد تم انشاء تسع وحدات اجتماعية بقرى النوبة القديمة ، ومركز متنقل للخدمات

الاجتماعية بالمنطقة ، كما تم انشاء ست وحدات اجتماعية بالنوبة الجديدة لتضطلع — في النطاق المحلى — بعبء تنفيذ البرامج التى اشتملت عليها الخطة باشراف وتوجيه الادارة العامة للتهجير ، وذلك أخذا بمبدأ لا مركزية التنفيذ ، ومركزية التخطيط والاشراف والمتابعة .. ولتكون هذه الأجهزة قريبة من الأهالى تنبض بمشكلاتهم واحتياجاتهم ، وتعمل على توفير ما تتطلبه من حلول وخدمات .

تمويل المشروع

ساعدت البحوث والدراسات التى قامت بها وزارة الشئون الاجتماعية على تحديد نفقات عمليات التهجير من اسكان ونقل وشحن ، ونفقات اعاشة مؤقتة ، ومساعدات ، وتعويضات، ونفقات برامج رعاية وادارة ...

ولم تضن الدولة بتدبير هذه الأموال ، مما ساعد على نجاح المشروع ، والتغلب على ما كان يعترضه من صعوبات .

كما أن وزارة الشئون الاجتماعية أعطت أولوية فى منح الاعانات للجمعيات والمؤسسات الاجتماعية فى منطقة اسوان ، وبأقصي حد من المشاركة وهو ٧٥ ٪ من مجموع الانفاق .

تكوين الجهاز الادارى

وكجزء من خطة العمل الادارى روعى فى اختيار وتكوين أجهزة العمل فى مراحل التنفيذ والاشراف ما يلى :

١ — توافر شروط كفاءة هذه الأجهزة ، وقدرتها على التحرك والتصرف وفقا للخطة والاستجابة السريعة لمقتضياتها .

٢ — تحديد وتوزيع الواجبات والمسئوليات فى كل نواحى العمل .

٣ — توفير الحوافز تشجيعا للعاملين بروح طيبة ، وبذل أكبر جهد للنهوض بواجباتهم، وتحمل مسئولياتهم بكفاءة وأمانة .

صعوبات واجهت التنفيذ

ولم يكن طريق التنفيذ سهلا دون عوائق — كما هو متوقع — ولكن بالتنظيم وتعاون الجهات المختلفة أمكن التغلب على الصعوبات التى اعترضت تنفيذ برامج الخطة . ومن الصعوبات التى اعترضت العمل :

- صعوبة الفترات الحرجة لدى مفارقة الأهالى لمساكنهم ، وتمسكهم ببيئتهم ، وما كانوا يتشبثون بحمله ونقله ، وعدم توافق ذلك مع ضرورة توافر عامل السلامة الملاحية .

ولكن الذى لوحظ ان اغلب الأهالى عندما كانوا يصلون الى المساكن الجديدة كانت ملامح البشر تبدو على وجوههم .

- تذبذب مناسيب المياه فى اليوم الواحد ، مما كان يحول دون رسو البواخر والصنادل فى نهاية الشاطىء على المرسى المحدد .

وقد امكن التغلب على هذا باستعمال القوارب الشراعية فى النقل الى البواخر والصنادل فى مكان رسوها .

- وصول بعض أفواج المهاجرين الى مناطق التهجير قبل اتمام بناء مساكنهم ، والاضطرار الى اسكانهم مؤقتا مع اقاربهم وذويهم أو فى مساكن مؤقتة .
- عدم استكمال بعض المرافق ، واستعمال بعض المساكن مؤقتا لهذه الأغراض .
- صعوبة توزيع بطاقات التهجير ومساعدات التغذية بسبب تغيب رب الأسرة ، أو وفاته أو عدم المطابقة لما فى الكشوف .
- كانت المساكن فى القرى الجديدة تبنى على عدة احجام ، من غرفة الى أربع غرف ، وكانت توزع على الأسر طبقا لعدد أفرادها .

وقد حدث ان بنيت مساكن بعض القرى من حجمين صغيرين ، وبنيت مساكن قرية مجاورة من حجمين كبيرين ، وكانت النية متجهة الى ضم القريتين فى قرية واحدة ، ولكن الأهالى رفضوا الضم ، ووزعت المساكن عليهم ، بنقص فى الحجر لبعض الأسر ، وزيادة للبعض الآخر . الى غير ذلك من الصعوبات التى أمكن التغلب عليها دون أن يتأثر برنامج التنفيذ .

ضمانات النجاح

وقد تميز هذا المشروع فى تخطيطه وتنفيذه بكثير من العناصر التى ضمنت له النجاح . منها :

ـــ كان هنـــاك نوع من التكامل الذى يلبى احتيـــاجات الأسر والجماعات ، ويملأ الفراغ والتخلخل الناشئين عن عمليــة التهجير والانتقال الى بيئة جديدة .

ـــ خضع المشروع منـــذ بدايته لتخطيط متكامل قائم على أســاس من الدراسة والبحوث العلمية الميدانية ، فلم تكن الخطة الا مجموعة من البرامج المدروســة التى وضعت استجابة لمقتضيات نتائج البحث العلمى .

ـــ كفل المشروع تنسيق جميع الجهود العاملة فيــه ، اجتماعيـــة وثقافية وعمرانية ، وطوعت جميع الجهود لتحقيق اهــداف المشروع دون تكرار للأنشـــطة ، ودون ضياع للوقت والمال .

ـــ كان لابد للخطة من جهاز ادارى يتولى تنفيذها ، وكان من مميزات هذا الجهاز كفاية عناصره من جميع الوجوه ، فضلا عن قيامه بالعمل على المواقع المحلية ذاتها .

ـــ بذلت الدولة لجميـــع البرامج كل معونة مالية ممكنة ، وبذلك تسنى التنفيـــذ بسهولة ويسر وبمستوى لائق من الكفاية .

ـــ كان لنظام الحوافز اثره البالغ فى قيام كل عامل بعمله ، كما يجب ، دون اعتبار للوقت أو الجهد .

ـــ روعيت الحـالة النفسية مراعاة كاملة ، وكان المنـــاخ النفسى للمشروع كفيـلا بالنجاح . وعلى سبيل المثـــال انتقـل النوبيون من قراهم الى قرى جديدة تحمل نفس أسماء القرى التى كانوا يعيشـــون فيها .

كمـــا نقل رفات السيد المرغنى الصـــغير ـــ وأغلب أهالى النوبة من الطائفة الميرغنية ـــ الى النوبة الجـــديدة ، وشيد له ضريح فخم ، واقيم احتفال كبير باستقباله فى ميناء الشلال ، وفى أرض النوبة الجديدة .

ـــ كان تخطيط المشروع قائما على أســـاس التركيز على العنصر البشرى ذاته :

● فوضعت خطط وبرامج معينـــة ، ليس فقط لبناء القرى ، ولكن لكل ما يحتاج اليه المواطن النوبى الذى سينتفع بهذه القـــرى كمرافق الخدمات ، والأراضى المستصاحة للزراعة ، ومشروعات الرى وغيرها .

● كان العنصر البشرى أيضا نصيبه فى تنفيذ الأعمال المطلوبة عن طريق الجهود الذاتية، ممثلة فى الجمعيات والمؤسسات .

● لم تغفل الخطـــة المرأة النوبية ، بل كان لها نصيبها من الاهتمام في نواحى التدريب، بل وفى تحمل مسئوليات العمـــل فى بعض جوانبه ونواحيه .

ـــ لم ينته المشروع بمجرد التوطين ، بل ظل الجهاز الادارى يعمل الى الآن لاعطـــاء المشروع صفة الاســـتمرار والاستقرار ، وتوفير متابعة كاملة شـــاملة لجميـــع أنشطته .

ـــ واخيرا حتى لا يعيش مشروع التهجير فى عزلة عن المجتمع الكبير الذى يحتويه ، ارتبط أخيرا فى كثير من نواحيه بمشروع التخطيط الاقليمى لمحافظة أسوان لتوفير جميع الخـــدمات الثقـــافية والتربوية الجديد .

وبهذا التكامل ، ومع تفاعل هذه العوامل والعمليات ، تعود الحياة الطبيعية الى مجتمع النوبة الجديد ، وترفرف عليه أعلام الرفاهية والسعادة ، وتكسوه روح الأمل ، أمل فى الغد المشرق ـــ والايمان ... ايمان بالمســـــتقبل الأفضل .

تقييم التجربة

لم تنل كثير من الأعمـــال التى تمت فى الجمهورية العربية المتحدة من النجاح ما نالته هذه العملية الاجتماعية الكبرى :

ـــ فقد تم بناء ٣٩ قرية ، و ١٩ مدرســـة ابتدائية ، وثلاث مدارس اعـــدادية ، ومدرسة ثانوية ودار المعلمين الريفية ، ومستشفى مركزى و ١١ مجموعة صحية و ٤ مراكز خدمات زراعية بيطرية ، و ٦ مكاتب بريد وتليفون ، فضلا عن مكاتب البريد الأهلية .. كل ذلك فى الفترة من ١٩٦٣/١٠/١٨ الى ١٩٦٤/٦/٢٢ .

ـــ كما تم نقل ٥٥٦٩٨ فردا ، منهم ٤٧٩٥٣ فردا يكونون ١٥١٠٧ أسر ، بالاضافة الى

المغتربين بمنقولاتهم وطرودهم التى بلغت ٣٧٧٣٧٥ طردا ، ومواشيهم التى بلغت ٢٩٣٠٥ رءوس — وفى رحلات بلغ عددها ١٥٨ رحلة نهرية ، و ١٢٥٠ رحلة برية بالأتوبيس و ٣٦٤٥ رحلة برية باللوريات، واستخدم فى هذه العملية ٣٣ باخرة ، و ١٠ أتوبيسات ، و ١٠ لوريات ، و ١٠ جرارات ، و ٤ قطارات ركاب و ٨٥ عربة بضاعة .

كما تم اسكان ١٦٠٢٥ اسرة ، منها ١٥١٠٧ أسر هجرت ، وباقى الأسر كانت مغتربة وعادت الى الوطن لانتهاء عمل ربهـا ، أو لوفاته ، أو لطلاق الزوجة ، أو لأى سبب اجتماعى آخر ، وتم شغل ٢١٣ مسكنا بالهيئات المختلفة حتى انتهاء عملية النقل .

وفى رعاية المجتمع الجديد تم انشاء ٢٦ مركز تدريب عاونت فيها هيئة اليونسيف بخمس وعشرين مجمـوعة من مجموعات من الآلات والأدوات اللازمة فى أعمال النجارة والسمكرة والحدادة والسيارات والجلود فى مجال الصناعات والحرف لتدريب الأهالى على هذه الصناعات .

وتم تكوين ٣٥ جمعية اصلاح اجتماعى ، كما تم توقيع اتفاقية مع منظمة الغذاء العالمى ، تصرف بمقتضاها أغذية عينية بلغ مقدارها فى عام ١٩٦٧ أكثر من ١٣٠٠٠ طن . وتقضى الاتفاقية بأن يخصم من النوبيين نظير هذه المعونة من ٢٠ — ٥٠ ٪ من قيمة الاعاشة المالية ، وتستغل الحصيلة فى تدعيم مراكز تدريب ، وفى مشروعات التنمية عموما فى هذه البيئة . ونظرا للنجاح الذى حققته فى هذه الناحية فان الوزارة ومنظمة الغذاء العالمى تعملان على تجديد هذه الاتفاقية لفترة اخرى .

ولم تبخل الدولة بالاعتمادات المالية الكافية لهذه العملية ، وقد بلغت جملة هذه الاعتمادات ٥٠ مليونا ، منها ١٨٫٥ مليون للاسكان ، و ٢١ مليونا لاستصلاح الأراضى وطلمبـات الرى ، والباقى للتعويضات والنقل والمصروفات الأخرى.

وكان يمكن أن تحقق هذه التجربة نجاحا أكبر لو أن الخطة كانت متكاملة زمنيا فى التنفيذ .

فكان المفروض أن تستزرع الأراضى قبـل وصول الأهالى حتى يجدوا عملا ورزقا ، ولكن لم يتم الا استزراع حوالى ٣٠٪ من هذه الأراضى، مما جعل الأغلبية من الأهالى يعتمدون فى معيشتهم على المساعدات حتى الآن .

— كما أن طبيعة الأرض التى هجر اليهـا الأهالى طينية (باجه) . وعندما بنيت عليها المساكن تصدعت نسبة منها . وقد امكن التغلب على ذلك فى بادىء الأمر بنقل مواقع القرى . وعند ظهور التشقق فيما بعد أمكن ترميمه . وتبعا لذلك فقد تأخر بناء بعض القرى عن الموعد المحدد بالخطة.

— ولكن نسبة التشقق التى حدثت لا تجاوز ١٪ من المساكن المبنية ، وهى ضئيلة بالنسبة للمشروع .

— نقل بعض الأهالى المواشى الى القـرى الجديدة ، ولم يكن هناك اى مرعى لها ، مما جعلهم يشكون .

وقد أمكن التغلب على هـذه الصعوبة بتقرير مساعدات نقدية للأسرة فى حالة وجود مواش لديها .

— بنيت المساكن بالحجر ، وان كان ذلك بناء على رغبة الأهالى ، الا أنه لو تم بناؤها باللبن لكان ذلك اوفر وانسب للبيئـة والطقس .

— كان هناك مشروع شق ترعة من خلف السد تروى وادى كوم أمبو ، ولم يكن الأمر معها يحتاج الى رفع المياه . اذ ان الأرض المستزرعة ترتفع عن مسـتوى الماء بكوم أمبو بحوالى ٣٠ مترا .

الا أنه رئى ارجاء هذا المشروع ، وادراجه تحت مشروعات التوسع على مياه السد العالى ، وذلك لأسباب فنية تقـدم بها الفنيون .

واخيرا فان هذه التجربة تعتبر تجربة رائدة، وقد اعجب العـالم بها ، واثنت الدوائر العلمية والاجتماعية على القائمين عليها ، وازداد الاعجاب بها ، لأنها تمت بنجاح حقق الغرض منها فى خلق مجتمع جديد .

رقابة دستورية

القوانين ضمان

لسيادة القانون

بقلم

بدوى حموده

بدوى ابراهيم حمودة

من أبرز فقهاء القانون . وقد كان وزيرا للعدل ورئيسا لمجلس الدولة ، كما أنه عضو لجنة الشئون الاجتماعية والقانونية بالمجلس الأعلى للفنون والآداب والعلوم الاجتماعية ، وعضو الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، وله طائفة هامة من البحوث القانونية والادارية وعلى الأخص بحثه فى نظام المؤسسات العامة وبحثه فى قناة السويس .

تمهيد :

يقول الميثاق فى الباب السابع : ((**أن الكلمة الحرة ضوء كشاف أمام الديمقراطية السليمة ، وبنفس المقدار فان القضاء الحر ضمان نهائى وحاسم لحدودها .**

ان حرية الكلمة هى المقدمة الأولى للديمقراطية ، وسيادة القانون هى الضمان الأخير لها)) .

ويردد تقرير الميثاق هذا المعنى .. ويقترح ثلاث ضمانات لمبدأ سيادة القانون وهى :

أولا : انشاء محكمة دستورية عليا تراقب دستورية القوانين ، تأكيدا للحرية ودعما لها ، ويحدد الدستور طريقة تشكيل هذه المحكمة واختصاصاتها .

ثانيا : دعم السلطات القضائية بما يضمن وصول العدل سريعا ومن أيسر سبيل الى أصحابه .. لأن القضاء الحر يمثل بدوره ضمانا أساسيا للحرية .

ثالثا : انشاء قاض لكل خصومة ، واسقاط جميع الموانع الحاجبة لحق التقاضى .. مع ضمان تنفيذ الأحكام القضائية النهائية .

وتأييدا لمبدأ سيادة القانون ودعما لأصوله وقواعده ... دعا الرئيس جمال عبد الناصر الى تقنين الثورة .. كما دعا الى أن يظل القانون دائما أكبر من مراكز القوة وأعلى من ارادات الأفراد ..

وقد تضمن بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ الذى أقره الشعب فى استفتاء عام مقترحات للخطوط الأساسية للدستور ، منها توفير كل

الضمانات للحرية الشخصية والأمن بالنسبة لجميع المواطنين فى كل الظروف ، وتوفير كل الضمانات لحرية التفكير والتعبير والنشر والرأى والبحث العلمى والصحافة ، ومنهـا النص فى الدستور على حصانة القضـاء ، وكفالة حق التقاضى ، وحظر النص فى اى اجراء للسلطة على عدم جواز الطعن فيه أمام القضـاء ، ذلك أن القضاء هو الميزان الذى يحقق العدل ، ويعطى كل ذى حق حقه ، ويرد أى اعتداء على الحقوق والحريات ، كما تضمن البيان اقتراحا بانشـاء محكمة دستورية عليا يكون لها الحق فى تقـرير دستورية القوانين وتطابقهـا مـع الميثـاق والدستور .

وظلت الدعوة الى سيادة القانون ، واعلاء كلمته ، تتردد فى أحاديث الرئيس وخطبه .. وكان آخرها خطابه فى حفل افتتاح المؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى العربى فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٦٨ ، فقد عرض لتنظيم لجنة أعمال المؤتمر واللجان المتفرعة عنها ، ومنها لجنة للشئون الداخلية تعنى بالمسائل المتصلة بالوضع الداخلى ، وكان موضوع سيادة القانون هو المثل الذى ضربه لأعمال هذه اللجنة قائلا :

« تأخذ مثلا موضوعا كموضـوع سيادة القانون ، وتضع له القواعد والضوابط ، ثم تقدمه بعد ذلك الى المؤتمر لبحثه وتعديله اذا شاء ، فاذا صدرت بعد ذلك عن المؤتمر سياسة مرسومة بشأن ما يراه فى موضوع سيادة القـانون ، أصبحت تلك سياسة الدولة فى كل مستوياتها ، ويكون الحساب عليها ، ويكون هناك معيار صدر من أعلى سلطة فى الدولة » .

سيادة القانون :

القانون كما عرفه بعض الفقهاء هو **«مجموعة القواعد التى تنظم السلوك الانسـانى بطريقة ملزمة »** .

ويقوم مبدأ سيادة القـانون على خضوع الحكام والمحكومين على السواء للقانون ، بوصفه تعبيرا عن ارادة الشعب صاحب السيادة ، بحيث تصدر جميع تصرفات الدولة على اختـلاف سلطاتها وهيئاتها فى حدود القانون .. وغنى عن البيان أن هـذا ما تقتضيه الديمقراطيـة السليمة التى تقوم على مبـدأ **« حكم الشعب بالشعب .. لمصلحة الشعب »** .. ويقتضى هذا المبدأ حتما أن يتولى الشعب بوساطة هيئـاته المنتخبة سن القوانين التى يخضع لها ويخضع لها حكامه على السواء .

ويخلص من ذلك .. أن مبدأ سيادة القانون يتفرع من مبدأ سيادة الأمة .. ولفظ **«القانون»** فى هـذا الخصوص يجب أن يفهم على أوسع معانيه ، فيشمل التشريعات كافة على اختلاف مراتبها ودرجاتها ، وهى القانون الدستورى .. أعلى القوانين مرتبة .. ويليه التشريع العادى الذى تسنه الهيئـة التشريعيـة ، ثم اللوائح والقرارات التنظيمية التى تصدرها السـلطة التنفيذية فى حدود اختصـاصها كما رسمه الدستور .

وفى الجمهورية العربية المتحدة .. **يتقدم الميثاق جميع التشريعات المشار اليها .. حتى القانون الدستورى** .. ذلك لأنه يرسى القواعد ، ويضع الأصول والأسس ، التى يقوم عليها بناء المجتمع ، ومن ثم يتعين على واضعى الدستور التزام هذه الأسس والأصول والقواعد عند وضع نصوصه .. ومن اجل هذا ، فان الميثاق ينزل من الدستور منزلة الأبوة .. واذا كان هذا هو شأن الميثاق بالقياس الى الدستور ، فانه يكون شأنه من باب أولى بالقياس الى القانون العادى ، ومن ثم يتعين على الهيئـة التشريعية أن تلتزم أحكامه واحكام الدستور عندما تسن التشريعات، كما يتعين على السلطة التنفيذية عنـدما تسن اللوائح والقرارات التنظيميـة أن تلتزم احكام الميثاق والدستور والقانون .

ولا شأن لمبدأ سيادة القانون بنظام اقتصادى معين .. سواء أكان هذا النظـام اشتراكيا أم رأسماليا .. لأنه انما يستهدف التزام سلطة الحكم احترام القانون الذى يضعه الشعب ممثلا فى الهيئة التشريعية .. وليس من شـك فى ان المبادىء الاشتراكية التى ترسى قواعد العـدالة الاجتماعية ، وتحقق كرامة الانسان ، تلتقى مع القانون فى أهدافها السابقة وتتخذ منه أداتهـا لتحقيق هذه الأهداف ، ولا تغنى فى هذا الصدد سلامة الأهداف عن سـلامة الوسيلة المؤدية اليها .

ان سيادة القانون فى النظام الاشتراكى .. حيث ينفسح مجـال نشـاط الدولة وتقتحم ميادين النشاط الاقتصـادى والاجتماعى التى ينحسر عنها نشاط الدولة فى النظام الرأسمالى .. ان سيادة القانون لهذا السبب ألزم فى النظـام الاشتراكى منها فى النظام الرأسمالى .

ومن المسلم ان سيادة القانون لا تتم الا حيث تخضع له وتلتزمه جميع السلطات فى الدولة ، وفى طليعتها السلطة التشريعية التى تتولى سن التشريع بتفويض من الشعب باعتبارها الهيئـة النيابية التى تمثله وتنوب عنـه ، وقد ينظم الدستور هذا التفويض فيرسم الاطار العـام

للتشريعات التى يفوض السلطة التشريعية فى وضعها ، وفى هذه الحالة يتعين عليها ان تلتزم هذا الاطار ولا تخرج عن حدوده .

رقابة دستورية القوانين :

يقول الأستاذ « ديجى » فى مؤلفه عن القانون الدستورى :

« يسود مبدأ الشرعية جميع نواحى القانون الحديث ، ولكى يتاح لهذا المبدا ان ينتج آثاره ، يجب التسليم بمبدأ ثان يكمله ، وهو ضرورى مثله .. ذلك لأن الاخلال به ينتهى بمبدأ الشرعية أو سيادة القانون الى العدم .. ففى جميع الدول المتحضرة التى تعيش فى ظل نظام قانونى ، يجب أن تقوم جهات قضائية ذات نظام متين ، تؤلف من رجال ذوى كفاية مستقلين عن السلطة السياسية . والأحكام التى تصدر من هذه الجهات هى احكام واجبة الاحترام من الحكام والمحكومين على السواء » .

ومهمة هذه الجهات هى رقابة دستورية القوانين ، وشرعية القرارات الادارية .. فكما تخطىء السلطة التنفيذية ، فتصدر قرارات ادارية مخالفة للقانون فى أوسع معانيه .. كذلك قد تصور تشريعات مخالفة للدستور .. وفى كلتا الحالتين ، ليس من سبيل لاصلاح الخطأ الا سبيل الرقابة على دستورية القوانين ، والرقابة على شرعية القرارات الادارية ، اقرارا لمبدا سيادة القانون واعلاء لمبدأ سيادة الأمة .. وهى الأصل الذى تتفرع عنه سيادة القانون .

والرقابة على شرعية القرارات الادارية .. تتولاها جهات القضاء الادارى فى الدول التى تأخذ بهذا النظام .. أما الرقابة على دستورية القوانين ، وهى موضوع هذا البحث ، فتتولاها جهات قضائية أو سياسية .. ولا توجد الرقابة على دستورية القوانين الا حيث يتميز الدستور عن القوانين العادية ، فهى أثر من آثار التفرقة بين الدستور وبين هذه القوانين فى البلاد ذات الدساتير المكتوبة « الجامدة » مثل الجمهورية العربية المتحدة والنمسا وايطاليا ، باعتبار الدستور هو القانون الأساسى الأعلى .

أما حيث يستوى الدستور والقانون فى المرتبة والقوة فى البلاد ذات الدساتير المرنة .. مثل انجلترا ذات القواعد الدستورية غير المكتوبة .. فلا تقوم الرقابة على دستورية القوانين ، لأن للبرلمان سلطة مطلقة فى وضع ما يشاء من القوانين ، استنادا الى مبدأ دستورى أساسى يقوم عليه النظام الدستورى فى انجلترا ، وهو مبدأ سيادة البرلمان .. ومن ثم فلا يجوز للمحاكم أن تنظر دستورية قانون اقره البرلمان ، ولا أن تمتنع عن تطبيقه على القضايا التى تطرح عليها للفصل فيها .

وتتميز الدساتير عادة عن القوانين العادية باختلاف وسائل انشاء كل منها ، ووسائل تعديلها .. فالدساتير تضعها عادة جمعيات تأسيسية ينتخبها الشعب لهذا الفرض ، وتعرض عليه بعد ذلك فى استفتاء عام ليبدى رأيه فيها .. وكذلك تعديل الدساتير لا يتم الا باجراءات معقدة حيث يشترط تقديم الاقتراح من عدد معين من أعضاء الهيئة التشريعية والموافقة عليه باغلبية خاصة تزيد عادة على الاغلبية العادية .. أما القوانين ، فانها توضع وتعدل بطريقة سهلة ميسورة ، حيث يقدم اقتراح القانون أو تعديله من رئيس الدولة أو أى عضو من أعضاء الهيئة التشريعية ، وتتم الموافقة عليه بالأغلبية العادية ، ونظرا لصعوبة تعديل الدساتير المكتوبة سميت « بالدساتير الجامدة » .

ولا يشترط لممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين أن ينص عليها صراحة فى الدستور ، ذلك لأن هذه الرقابة تعتبر من صميم الوظيفه القضائية ، لأن القاضى مكلف بتطبيق الدستور والقوانين ، فاذا ما خالف القانون نصا دستوريا وجب على القاضى اتباع النص الدستورى واغفال النص القانونى المخالف له .. وليس من شك فى أن القاضى مسئول عن حل اية صعوبة تثور أمامه أثناء نظر اية دعوى . وتعارض الدستور مع القانون العادى صعوبة مثارها أى التشريعين هو الأجدر بالتطبيق .. ولما كان تحديد القانون الواجب التطبيق على الدعوى هو أول واجب على القاضى ، فانه يتعين عليه أن يتصدى لحل هذه الصعوبة والفصل فيها على مقتضى أصول الوظيفة القضائية وفى حدودها الدستورية ، وذلك بتغليب حكم الدستور وتطبيقه على الدعوى المطروحة ، ملتزما بذلك حدود وظيفته ، غير مقصر فى تأدية رسالته .

ومن الفقهاء وهو « **ديجى** » من غلا فى رأيه ولم يكتف فى شأن رقابة دستورية القوانين وشرعيتها بأن تكون متفقة مع أحكام الدستور صادرة فى حدوده قائمة على أساسه .. بل يرى فضلا عن ذلك أن تكون القوانين متفقة مع مبادىء قانون أعلى غير مكتوب يؤمن بوجوده ويقوم على فكرة التضامن الاجتماعى .. فهو الأصل الذى ترد اليه جميع التشريعات ، فيكون التشريع صحيحا أو باطلا ، لا لاتفاقه أو مخالفته لأحكام الدستور فحسب ، بل أيضا لاتفاقه أو مخالفته لمبادىء القانون الأعلى .

وكذلك الدستور .. يتعين أن تكون نصوصه متفقة مع هذه المبادىء ، بل ان كثيرا من تلك النصوص هو تقنين لكثير من مبادىء القانون الأعلى .

ويخلص مما تقدم .. أن ((**ديجى**)) يعنى بالتشريع غير الدستورى كل تشريع يتعارض مع القانون الأعلى ، مكتوبا كان هذا القانون أو غير مكتوب .. ويؤخذ على هذه النظرية ان المبادىء غير المسطورة تكون دائما محل اختلاف وجهات النظر وتباين الآراء ، كما أنها تكون محلا للتطور تبعا لتطور الروابط الاجتماعية ، ولضرورات التضامن الاجتماعى ، ولأنظار الناس فيما هو حق وعدل .. فهى نظرية فلسفية لا تصلح اساسا للنظر والفصل فى دستورية القوانين فى مجال التطبيق العملى ، ومن ثم تكون الوسيلة المأمونة فى رقابة دستورية القوانين هى الرجوع الى النصوص الدستورية المكتوبة دون غيرها من المبادىء العليا المجردة .

ولقد رجح هذا الرأى وساد فى جميع الدول التى اخذت بنظام رقابة دستورية القوانين .. فلم تعرف غير الدستور المكتوب مرجعا لهذا النظام ولم تأخذ بنظرية القانون الأعلى التى يؤمن بها العميد « ديجى » ، ولعلنا فى مصر أجدر باطراح هذه النظرية .. ذلك لأن الميثاق قد كفانا مشقة الرجوع الى مبادىء نظرية مجردة ، فقد تضمن أصولا وقواعد ومبادىء سجلها بين دفتيه ، وهذه تغنى الجهة القائمة على رقابة دستورية القوانين .. فما لم يتضمنه الدستور من مبادىء يرجع فى شأنه الى الميثاق ، وهو الوثيقة الأساسية العليا التى نستمد منها جميع القواعد الدستورية والقانونية .. فاذا تعارضت هذه القواعد مع مبادىء الميثاق وجب اعمال هذه المبادىء وتغليبها على ما عداها دستورا كان أم قانونا ، وذلك دون الرجوع لأية مبادىء نظرية مجردة .

ويلاحظ أن العيوب التى تعيب القانون وتبرر رقابته تماثل العيوب التى تعيب القرار الادارى وتبرر رقابته .. وتلخص هذه العيوب فى عيبين :

أولهما : عيب مخالفة القانون للدستور .. ويقابله عيب مخالفة القرار الادارى للقانون .

ثانيهما : عيب الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية بالنسبة الى القانون .. ويقابله عيب الانحراف فى استعمال السلطة الادارية بالنسبة الى القرار الادارى .

ويتعلق العيب الأول بثلاثة أركان من أركان التشريع او القرار الادارى وهى : ركن الاختصاص ، وركن الشكل ، وركن المحل .

والركنان : الأول والثانى شكليان يسهل كشف عيوبهما . أما الركن الثالث وهو ركن المحل فهو ركن موضوعى ، ولكنه يتفق مع الركنين السابقين فى أن الدستور لا يخول المشرع فى شأنه الا سلطة محددة اذا جاوزها كان من اليسير كشف هذا العيب وتداركه .

أما عيب الانحراف فى استعمال السلطة فى القانون وفى القرار الادارى .. فهو عيب يصيب ركن الغاية فى كليهما ، ويقوم على مخالفة الأول للدستور ، ومخالفة الثانى للقانون أو الدستور.. لا فى نصوصهما كما هو الحال فى عيب مخالفة الدستور ، أو القانون المتقدم ذكره .. بل فى روحهما وفحواهما .

ولا يقوم الانحراف فى استعمال السلطة الا حيث يصدر القانون من السلطة التشريعية أو القرار الادارى من السلطة التنفيذية عن سلطة تقديرية لا عن سلطة محددة ، كما هو الحال فى عيب مخالفة الدستور أو القانون .

ويتميز عيب الانحراف فى استعمال السلطة بخفائه وتعذر كشفه .. فقد يصدر القانون أو القرار الادارى من الجهات المختصة باصدارهما ، ويستوفى كلاهما الشكل القانونى ، ولكنهما برغم ذلك قد ينحرفان عن الغايات والأهداف المشروعة التى استهدفها الدستور أو القانون الى غايات وأهداف غير مشروعة أو الى غايات وأهداف مشروعة تستهدف مصلحة عامة، ولكنها تغاير الغايات والأهداف الخاصة المعينة التى استهدفها الدستور أو القانون .. فكلا القانون والقرار الادارى برىء فى ظاهره ، معيب فى باطنه .. ومن ثم يكون اثبات الانحراف فى استعمال السلطة ــ وعلى الخصوص السلطة التشريعية ــ أمرا عسيرا .. ولعل أسباب التشريع التى تنبىء عنها غالبا نصوص التشريع ذاته أو ديباجته أو اعماله التحضيرية تكشف عن الغاية التى قصد المشرع الى تحقيقها ، ومتى تحددت هذه الغاية تحديدا قاطعا لا يقبل الشك صار ميسورا بعد ذلك ان نعرف هل تتفق هذه الغاية مع مبادىء الدستور ، فيكون التشريع سليما ، أم أن المشرع قد انحرف عن هذه المبادىء ، فيكون التشريع باطلا ، لأنه ينطوى على انحراف فى استعمال السلطة التشريعية .

صور الرقابة على دستورية القوانين :

تختلف الدول فى هذا الصدد من حيث صفة الهيئة أو الجهة التى تتولى الرقابة على

دستورية القوانين .. فمنها ما جعلها رقابة سياسية تتولاها هيئات سياسية مثل بعض الدول الاشتراكية ، وفى طليعتها الاتحاد السوفييتى ، حيث يتولى مجلس السوفيت الأعلى سلطة الاشراف على تنفيذ الدستور الاتحادى واتخاذ الاجراءات التى تكفل اتفاق دساتير الجمهوريات مع نصوصه ، **ثم الدستور اليوغوسلافى** الصادر فى سنة ١٩٦٣ حيث ينص فى الباب السابع منه تحت عنوان مبدأ الدستورية والشرعية على أن « حماية الدستورية والمشروعية لازمة لتحقيق العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والأهداف السياسية المبينة فى الدستور والقانون ، ولضمان وحدة النظام القانونى ، ولضمان حقوق وحريات الانسان والمواطن وحقوق الادارة الذاتية وغيرها من حقوق المنظمات والوحدات الاجتماعية والسياسية المختلفة » .

وفى خصوص تعارض القوانين والدساتير نظمت المادة ١٤٩ من هذا الدستور أولويات أوجبت العمل بها .. فاذا تعارض دستور جمهورى مع دستورى يوغوسلافيا وجب تطبيق هذا الأخير .. واذا تعارض قانون جمهورى مع قانون اتحادى وجب تطبيق هذا الأخير .. وذلك حتى تفصل المحكمة الدستورية فى الأمر وللمحكمة اذا قدرت أن القانون المطلوب منها تطبيقه غير دستورى أن تقترح لدى المحكمة العليا المختصة تحريك اجراءات الرقابة على دستورية القانون .

وفى **المانيا الديمقراطية** كانت تتولى رقابة دستورية القوانين فى ظل دستورها الصادر فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٩ لجنة ينتخبها مجلس الشعب لمدة انتخابه وتمثل فيها جميع الشعب البرلمانية بحسب حجمها ، وذلك فضلا عن ثلاثة أعضاء من المحكمة العليا للجمهورية ، وثلاثة من الخبراء الألمان فى القانون السياسى .. وتختص هذه اللجنة فضلا عن التحقق من الصفة الدستورية لقوانين الجمهورية بفحص الخلافات الدستورية بين الجمهورية والولايات والمسائل التى تمس اتفاق قوانين الجمهورية مع قوانين الولايات ، وتضع اللجنة تقريرا عن هذه المسائل ، وتقدمه الى مجلس الشعب للبت فيه .. وقراره ملزم للجميع .. ويتولى هذا المجلس الفصل فيما يتعلق بتنفيذ قراره ، كما يتولى اثبات الطابع غير الدستورى للاجراءات التى تتخذها الحكومة وجهات الادارة باعتبار ذلك جزءا من مهمته الأصلية فى الاشراف على هذه الجهات .

ولا تجوز اثارة موضوع دستورية القوانين أو مناقشتها الا بناء على طلب ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ، أو هيئة الرياسة أو مجلس الدولة للجمهورية أو الحكومة « المادة ٦٦ من دستور المانيا الديمقراطية الصادر فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٩ » .

وفى ٨ من ابريل من هذا العام (١٩٦٨) صدر دستور المانيا الديمقراطية الحالى فعدل من هذا التنظيم تعديلا جوهريا واحل مجلس الدولة محل اللجنة الدستورية المشار اليها فى رقابة دستورية القوانين .

اذ تنص الفقرة الثالثة من المادة ٨٩ من هذا الدستور على أنه « لا يجوز للمراسيم القانونية أن تتعارض مع الدستور — ويختص مجلس الدولة بالفصل فى صحة دستورية هذه المراسيم اذا ثار شك حولها » — كما يختص بتفسير الدستور والقوانين تفسيرا ملزما وله حق الاشراف على دستورية أعمال المحكمة العليا والمدعى العام وشرعيتها — ومجلس الدولة جهاز من أجهزة مجلس الشعب ينتخبه هذا المجلس لمدة أربع سنوات ويؤلف من رئيس ونواب للرئيس وأعضاء وسكرتير — ويؤخذ من ذلك أن نظام رقابة دستورية القوانين فى المانيا الديمقراطية لا يزال نظاما سياسيا رغم ما طرأ عليه من تعديل جوهرى .

وقد اخذت **فرنسا** بنظام الرقابة السياسية على دستورية القوانين وحظرت هذه الرقابة على المحاكم ، وذلك منذ تولت ثورتها مهمة الحكم فى عام ١٧٧٩ .. فقد كانت المحاكم الفرنسية القديمة التى كانت تسمى برلمانات تتصدى للقوانين ، وتقضى بالغائها ، وتعطل تنفيذها ، مما أثار سخط رجال الثورة ، فسنوا قوانين تحظر على المحاكم التصدى للتشريعات التى تضعها السلطة التشريعية وبحث دستوريتها ومنها القانون رقم ١٦ الصادر فى ٢٤ أغسطس سنة ١٧٩٠ الذى حظر على المحاكم أن تتدخل بطريق مباشر أو غير مباشر فى عمل السلطة التشريعية أو تقف أو تعطل تنفيذ القوانين التى تصدرها هذه السلطة ، وقد ردد هذا المعنى الدستور الفرنسى الصادر فى ٣ من سبتمبر سنة ١٧٩١ كما قضت المادة ١٢٧ من قانون العقوبات الفرنسى بعقاب كل قاض يتدخل فى عمل السلطة التشريعية أو يعطل تنفيذ القوانين .. وقد عارض جمهور الفقهاء الفرنسيين هذا المبدأ ، ومنهم هوريو وديجى وبارتلى وبورجار ولوبلان ، مؤيدين رقابة القضاء لدستورية القوانين للأسباب التى تقدم ذكرها ولأن موقف المحاكم الفرنسية الحديثة مغاير لموقف المحاكم

القديمة الذى حمل المشرع على أن يحظر عليها النظر فى دستورية القوانين .. ولما صدر دستور سنة ١٩٤٦ قضى بانشاء لجنة دستورية برياسة رئيس الجمهورية ، ويشترك فى عضويتها رئيس مجلس الجمهورية ، ورئيس الجمعية الوطنية ، وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها ، وثلاثة أعضـــاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه .. ويكون اختيار هؤلاء الأعضاء وفقا للتمثيل النسبى للأحزاب المختلفة فى المجلسين ، ويدل تشكيل اللجنة على هذا النحو على أن انشاءها كان ثمرة مساومات سياسية بين الأحزاب المختلفة التى شاركت فى وضع الدستور فى الجمعية التأسيسية ، وقد كان بعضها يرى أن رقابة دستورية القوانين هى الضمان الطبيعى لمبدأ ســـيادة القانون وحرية الأفراد وحقوقهم ، بينما رأى البعض الآخر أن هذا النظام يتعارض مع الديمقراطية ، وأنه يضع قيدا خطيرا على ارادة الشعب التى يمثلها نوابه المنتخبون .

وكان اختصاص هذه اللجنة مقصورا على مجرد بحث القانون اذا قام بشأنه خلاف بين المجلسين التشريعيين ، وذلك للتوفيق بينهما . فاذا لم توفق لذلك أصدرت قرارها فى الخلاف خلال خمسة أيام من تاريخ رفع الأمر اليها .. فاذا رات خلافا بين القانون والدستور ، فانها تقرر تعديل الدستور كى يتفق مع القانون ، ولهذا وصف بعض الفقهاء هذا النظام بأنه نظام الرقابة على الدستور لا على القانون « المادتان ٩١ ، ٩٢ من الدستور الفرنسى الصـــادر عام ١٩٤٦ » .

وفى ٤ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ صدر الدستور الفرنسى القائم ، فأحل محل اللجنة الدستورية المشار اليها مجلسا دستوريا يؤلف من تسعة أعضاء تستمر عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد ، ويشترك فى تعيين أعضائه رئيس الجمهورية ، ورئيس الجمعية الوطنية ، ورئيس مجلس الشيوخ ، فيعين كل منهم ثلاثة أعضاء ، ويعتبر رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء فى المجلس مدى الحياة بحكم القانون ، ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستورى ، ويختص هذا المجلس بتقرير مـــدى مطابقة القوانين الأساسية ولوائح المجالس البرلمانية للدستور ، ويجب أن تعرض هذه التشريعات عليه قبل اصدارها لهذا الغرض ، ويكون عرضها بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أى من المجلســين التشريعيين .. ويجب على المجلس الدستورى أن يبدى رأيه فى مدى شهر ، فاذا قرر عدم دســـتورية تشريع مما يختص بنظره ، امتنع اصداره أو تطبيقه وقرارات المجلس ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الادارية والقضائية .. وفضلا عن ذلك يختص المجلس الدستورى بالفصل فى المنازعات الخاصة بصحة انتخاب النواب والشيوخ ، ويشرف على سلامة اجراءات انتخاب رئيس الجمهورية ، ويفحص الطعون ويعلن نتائج الاقتراح ، كما يشرف على صحة عمليات الاســـتفتاء ويعلن نتائجه « المواد من ٥٦ ـــ ٦٣ من الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ » .

ويؤخذ مما تقدم أن نظام الرقابة على دستورية القوانين فى فرنسا لا يزال نظاما سياسيا . ويتميز عن غيره من نظم الرقابة بأنه نظام رقابة سابقه على التشريعات، فهو أجراء مكمل لعمل السلطة التشريعية يجرى فى مرحلة تالية لاقرار التشريع وقبل اصـــداره على خلاف ما تجرى عليه نظم الرقابة ، حيث تجرى عادة بعد صدور التشريع ، وتطبيقه عملا تطبيقا يكشف عن عيوبه .

ولقد جرت فى فرنسا محاولات للعدول عن نظام الرقابة السياسية للقوانين الى نظام الرقابة القضائية ، وأعدت مشروعات قوانين بانشاء محكمة دستورية عليا تختص بالنظر والفصل فى دستورية القوانين ، ولكن وقفت المحاولات عند هذا الحد ، ولم يكتب لها النجاح .

والصورة الثانية من صـــور الرقابة على دستورية القوانين ، هى الرقابة القضائية ، وهى الوسيلة الحاسمة لحماية مبدأ الشرعية وضمان سيادة القانون ، ولهذا أخذ بها كثير من الدول وعلى الخصوص الدول ذات النظام الاتحادى ، حيث تظهر الحاجة اليها للفصل فى المنـــازعات الدســـتورية التى تقوم بين الحكومة المركزية والولايات ، أو بين هذه الولايات بعضها البعض .

ولقد كانت **الولايات المتحـــدة الأمريكية** أسبق الدول الى الأخذ بهذا النظام ، فقد كان القضاء الأمريكى يراقب دستورية القوانين منذ عهد سابق على صدور دستورها ، فلما صدر هذا الدستور سنة ١٧٨٧ لم يتضمن نصا صريحا يخول المحاكم سلطة النظر فى دستورية القوانين ، ولكن القضـــاء الأمريكى وعلى رأسه المحكمة الاتحادية العليا أقر لنفســـه حق النظر فى دستورية القوانين ، استنادا الى المادتين الثالثة والسادسة من الدستور ، اذ تحدد المادة الثالثة اختصاص الســـلطة القضائية بأن يشمل كل خصومة يمكن أن تنشأ عن تطبيق الدســـتور أو قوانين الولايات المتحـــدة ، كما تقضى المادة الســـادسة بأن قانون البلاد الأعلى يتألف من

دستور الولايات المتحدة وقوانينها التى تسن وفقا لهذا الدستور ، وقد استخلصت المحاكم من هذين النصين أن القضاء مكلف بتطبيق الدستور والقوانين التى تسن وفقا له . فاذا تعارضت هذه القوانين مع الدستور وجب على القاضى تطبيق الدستور دون القوانين العادية .

وقد انتقل نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين من الولايات المتحدة الأمريكيه إلى القارة الأوربية ، وكانت النمسا أسبق الدول الاوربية الى الأخذ بهذا النظام ، فأنشأت أول محكمة دستورية فى أوربا ، ثم حذت حذوها ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا فى ذلك الوقت فأنشأت كلتاهما محكمة دستورية .

ومن هذه البلاد الجرمانية .. انتقلت الفكرة الى البلاد اللاتينية .. فأنشأت اسبانيا محكمة دستورية عليا بمقتضى دستورها الصادر سنة ١٩٤٦ .. كما أنشأت ايطاليا بدستورها الصادر فى ٢٧ من ديسمبر سنة ١٩٤٧ محكمة دستورية تختص بالفصل فى المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والتدابير التى لها قوة القانون ، كما تختص بالفصل فى تنازع الاختصاص بين الدولة والأقاليم ، وبين الأقاليم بعضها البعض « مادة ١٣٤ من الدستور تحت عنوان الضمانات الدستورية » .

وفى **ألمانيا الغربية** .. أنشئت المحكمة الدستورية الاتحادية وتختص بالفصل فى المسائل الآتية :

١ ــ المنازعات التى تقوم بشأن مطابقة قانون اتحادى أو قانون ولاية من الولايات للدستور من الناحية الشكلية ، أو بشأن مطابقة قانون ولاية لأى قانون اتحادى آخر ، وذلك بناء على طلب حكومة الاتحاد ، أو حكومة احدى الولايات ، أو ثلث أعضاء مجلس النواب .

٢ ــ الخلاف حول حقوق وواجبات كل من الاتحاد والولايات ، وعلى الخصوص فيما يتعلق بتنفيذ الولايات لقانون اتحادى ، وتطبيق الرقابة الاتحادية .

٣ ــ المنازعات الأخرى المتعلقة بالقانون العام ، والتى تقوم بين الاتحاد والولايات ، أو بين الولايات المختلفة ، أو داخل احدى الولايات .

٤ ــ تفسير الدستور عند الاختلاف حول مدى حقوق وواجبات احدى الهيئات الاتحادية ، أو الهيئات الأخرى صاحبة الشأن التى تتمتع بحقوق خاصة بمقتضى هذا الدستور ، أو بمقتضى اللائحة الداخلية لهيئة اتحادية عليا « المادة ٩٣ من دستور ألمانيا الاتحادية الصادر فى ٢٣ مايو سنة ١٩٤٩ تحت عنوان السلطة القضائية » .

ليس ثمة شك فى أن نظام الرقابة القضائية أجدى فى تحقيق الغرض من رقابة دستورية القوانين من نظام الرقابة السياسية ، ذلك لان جهات الرقابة السياسية تشكلها غالبا المجالس التشريعية لمدة انتخابها ، بل يراعى فى هذا التشكيل فى بعض الدول تمثيل الأحزاب حسب حجمها فى المجلس التشريعى ، ومن ثم تصبح تابعة لهذا المجلس ، تسيطر عليها الاتجاهات التى تسيطر عليه ، وتفقد بذلك سبب وجودها وهو الرقابة على دستورية التشريعات التى تسنها ..

يضاف الى ذلك ما تتميز به المحاكم الدستورية وجهات القضاء عامة من حصانة واستقلال عن الأحزاب السياسية يكفل لها الحيدة المطلقة والتجرد فى أحكامها .

أنواع الرقابة القضائية لدستورية القوانين ووسائلها

الرقابة القضائية لدستورية القوانين نوعان .. رقابة موحدة «مركزية» ، ورقابة غير موحدة « لا مركزية » .

والرقابة الموحدة تتولاها جهة قضائية واحدة ، قد تكون المحكمة العليا فى النظام القضائى العادى ، وقد تكون محكمة دستوريه ينشئها الدستور خاصة للنظر والفصل فى دستورية القوانين ، وترفع اليها الطعون فى القوانين بدعاوى أصلية تحكم فيها بالغائها وابطالها اذا تبينت أنها غير دستورية « وقد قدمنا أمثلة للدول التى أنشئت بها محاكم دستورية » .

والرقابة غير الموحدة وتتولاها جهات القضاء العادى على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، كما هو متبع فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وتمارس المحاكم رقابتها هذه أثناء نظر الدعاوى التى تطرح عليها للفصل فيها ، وذلك حين يتقدم أحد الخصوم فى الدعوى بدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه فيها .

ويؤخذ مما تقدم .. ان رقابة دستورية القوانين تتم باحدى وسيلتين :

الوسيلة الأولى :

هى وسيلة الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه فى احدى الدعاوى ، وهى الوسيلة التى بدأت بها رقابة دستورية القوانين ، ولا تزال متبعة حتى اليوم فى البلاد التى لم تأخذ بعد بنظام المحاكم الدستورية .

وتجرى الرقابة بهذه الوسيلة حين يتقدم أحد الخصوم فى الدعوى بدفع بعدم دستورية

القانون المراد تطبيقه فيها ، وشأن هذا الدفع شأن غيره من الدفوع التى تثار فى الدعوى .. ومن ثم يتعين على المحكمة الفصل فيه اما برفضه ، واعتبار القانون دستوريا ، واما بقبوله واعتبار القانون غير دستورى ، وفى الحالة الأخيره لا تقضى المحكمة بالغاء القانون أو ابطاله ، وانما تقف عند حد الامتناع عن تطبيقه فى خصوص الدعوى المطروحة عليها فقط ، بحيث يظل القانون رغم ذلك نافذا كقانون من قوانين الدولة تطبقه المحاكم والهيئات العامة ، وقد ترى فيه المحاكم رأيا غير الذى رأته المحكمة الأولى ، وتطبقه فيما يطرح عليها من دعاوى ، ومرد ذلك الى أن امتناع المحكمة من تطبيق القانون فى دعوى مطروحة عليها غير ملزم ولا مقيد لها ولا لغيرها من المحاكم والهيئات العامة على اختلافها .

الوسيلة الثانية :

هى وسيلة الدعوى الأصلية التى ترفع الى المحكمه الدستورية مباشرة بطلب الغاء القانون المطعون فى دستوريته ، وقد لجأت الدول الى هذه الوسيلة لعدم جدوى وسيلة الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية ، لأنها لا تحسم النزاع حول دستورية القانون ، مما يثير الاضطراب فى المعاملات ، ويزعزع الثقة فى التشريعات .. وتمارس المحكمة الدستورية رقابتها لدستورية القوانين عن طريق دعوى أصلية ترفع اليها بطلب الغاء القانون المطعون فى دستوريته ، فاذا تبينت أنه مخالف للدستور قضت بالغائه بحكم قاطع حاسم لكل خلاف حول دستوريته ، ملزم لجميع الأفراد والهيئات على السواء ، بحيث يمتنع تطبيق القانون أو تنفيذه مستقبلا .

وغنى عن البيان أن نظام القضاء الموحد الذى تتولاه محكمة دستورية واحدة تنشأ خاصة للنظر فى دستورية القوانين والفصل فيها بحكم نهائى حاسم على النحو المتقدم ذكره .. ان هذا النظام يكفل تحقيق الأهداف التى تستهدفها رقابة دستورية القوانين من أيسر طريق وأقربه ، وحسبه أنه يجنب الحاكمين والمحكومين على السواء ما يترتب على تعدد الجهات المختصة بنظر دستورية القوانين ، واختلاف وجهات النظر بينها من اضطراب وعدم استقرار فى المعاملات وفى الحقوق والمراكز القانونية .

وفضلا عن ذلك .. فان نظام المحكمة الدستورية الواحدة يمتاز على نظام المحاكم العادية باشتراك العنصر السياسى فى عضويتها الى جانب العنصر القضائى ، فتجمع بذلك بين مزايا هذين العنصرين ، وهى مزايا لازمة للنهوض بمهمة الفصل فى المنازعات الخطيرة المتعلقة بدستورية القوانين ، حيث يجلس رجال السياسة ممن بلغوا مرتبة النضج السياسى الى جانب رجال القضاء الحكم فى هذه المنازعات بالروح العملى الذى صقلته تجارب السياسة ومشكلاتها ، والروح الفقهى القانونى الذى يسيطر على رجال القضاء .

وتختلف الدول فى صدد حق الطعن بعدم دستورية القوانين ، فمنها ما حرمه على الأفراد ، وفى طليعتها الدول التى أخذت بنظام الرقابة السياسية ، مثل فرنسا حيث لا تجوز اثارة موضوع دستورية القوانين الأساسية ولوائح المجالس البرلمانية أمام المجلس الدستورى ليقرر مدى مطابقتها للدستور الا بناء على طلب رئيس الجمهورية ، أو رئيس أحد المجلسين التشريعيين .

ومنها بعض الدول التى اخذت بنظام الرقابة القضائية حيث قصرت هذا الحق على بعض الهيئات العامة على خلاف بينها فى تحديد هذه الهيئات .. مثال ذلك :

النمسا .. اذ حرم دستورها الأفراد من حق الطعن بعدم دستورية القوانين وقصره على الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية ، وعلى المحكمة نفسها فى أحوال خاصة وبشروط خاصة .

ويمتاز الدستور الايطالى والاسبانى بمنح الأفراد حق الطعن فى دستورية القوانين .. اذ يخول الدستور الايطالى الأفراد حق الطعن فى دستورية القوانين وذلك فى صورة دفع يتقدمون به الى المحاكم أثناء نظر منازعاتهم ، فاذا رأت المحكمة أن الفصل فى الدعوى المطروحة عليها يتوقف على الفصل فى دستورية القانون المراد تطبيقه فيها وجب عليها وقف السير فى اجراءات الدعوى ، واحالة النزاع حول دستورية القانون الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه .

أما الدستور الاسبانى فانه يخول الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتبارية حق الطعن مباشرة بعدم دستورية القانون امام المحكمة الدستورية العليا .

وقد ثار خلاف حول اختصاص القضاء العادى بالنظر فى موضوع دستورية القانون اذا أثير أمامه بطريق الدفع الفرعى مع قيام محكمة دستورية تختص بالفصل فى هذا الموضوع ، وتقضى بالغاء القانون اذا رأت أنه مخالف للدستور ، ولا تقف عند حد الامتناع من تطبيقه فى الدعوى المطروحة عليها ، كما تفعل المحكمة العادية عندما يثار امامها الموضوع بطريق الدفع الفرعى .

اذ يرى البعض تخويل المحاكم العادية هذا الحق ، فاذا تقدم اليها أحد الخصوم بدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه فيها وجب عليها التصدى للفصل فى هذا الدفع .. فاذا رات أن القانون المطعون فيه مخالف للدستور ، امتنعت من تطبيقه فى الدعوى .

ويرى البعض الآخر أن انشاء محكمة دستورية يقتضى حتما اختصاصها دون سواها بالفصل فى دستورية القوانين ، سواء أثيرت أمامها عن طريق الدعوى الأصلية ، أو عن طريق دفوع فرعية تحيلها اليها جهات القضاء العادى للفصل فيها .

وهذا الرأى الأخير يقوم على أساس سليم .. ذلك لأن تعدد الجهات التى تتولى النظر فى دستورية القوانين يستتبع حتما اختلاف وجهات النظر بينها فى هذا الموضوع الخطير ، مما يهدر الاستقرار فى المعاملات ، ويزعزع الحقوق والمراكز القانونية ، كما أن فصل المحاكم العادية فى الدفوع لا ينهى ولا يحسم النزاع حول دستورية القوانين ، لأنها تقف عند حد الامتناع من تطبيقها فى الدعاوى التى تعرض عليها اذا رأت أنها مخالفة للدستور ، فيظل أمر هذه القوانين معلقا حتى يعرض على المحكمة الدستورية ، وقد يتراخى هذا العرض ، ثم تقضى فى أمرها بعكس ما قضت به المحكمة العادية ، فتهدر بذلك حقوق ترتبت على القضاء السابق ، وعلاجا لهذا الاضطراب يتعين على المحاكم العادية اذا أثير أمامها دفع بعدم دستورية قانون مطلوب تطبيقه فى الدعوى المطروحة عليها ان تحيله الى المحكمة الدستورية للفصل فيه ، ولا يعنى ذلك أن تحيل المحكمة العادية كل دفع يقدم اليها بشأن دستورية القوانين الى المحكمة الدستورية ، بل يتعين عليها ألا تحيل هذا الدفع الا اذا كان دفعا جديا ، وكان الفصل فى الدعوى المطروحة عليها معلقا على الفصل فى دستورية القانون حتى لا يتخذ الخصوم من هذا الدفع ذريعة لتعطيل الفصل فى القضايا .

مدى سلطة المحكمة عند النظر فى دستورية القوانين

ان رقابة دستورية القوانين قد تقف عند حد الرقابة الشكلية للقانون المطعون فيه .. فيقتصر دور المحكمة عند الفصل فى موضوع دستورية القانون على مجرد التحقق من توافر الشروط الشكلية فى القانون ، مثل اقرار السلطة التشريعية بجميع هيئاتها وتصديق السلطة العليا على القانون ، ولا تجاوز هذا الحد الى رقابة دستورية القانون رقابة موضوعية تتناول موضوع القانون ذاته وفحصه على هدى نصوص الدستور ومبادئه العامة للتحقق مما اذا كان مخالفا أو غير مخالف لهذه النصوص والمبادىء .

وقد فرقت بعض الدول بين نوعى الرقابة المشار اليهما ، فعهدت برقابة القوانين من حيث الشكل الى المحاكم العادية ، لأنها لا تقتضى أكثر من التحقق من توافر أو عدم توافر الشروط الشكلية للقانون . أما رقابة القوانين من حيث موضوعها فقد وكلتها الى محاكم دستورية خاصة ، نظرا لما يقتضيه الفصل فى دستورية القانون فى هذه الحالة من استقصاء لنصوص القانون وأحكام الدستور وروحه ومبادئه الأساسية .

وغنى عن البيان أن رقابة القانون رقابة شكلية لا تغنى فى تحقيق الهدف من رقابة دستورية القوانين ، وهو اقرار مبدأ الشرعية وسيادة القانون ، وكلاهما يقتضى أن يتفق القانون مع الدستور شكلا ونصا وروحا ، بحيث اذا صدر غير مستوف شروطه الشكلية أو صدر مخالفا فى أحكامه الموضوعية لنص فى الدستور أو لروحه أو لمبدأ من مبادئه الأساسية ، كان مشوبا بعيب مخالفة الدستور متعين الالغاء .

ان رقابة دستورية القوانين عمل خطير ، لأنه يتصدى لأهم أعمال السلطة التشريعية .. وقد ينتهى الى الغاء ما تقره من قوانين تنظم العلاقات بين الأفراد والهيئات .. ومن أجل هذا جرى العمل فى الدول التى وكلت الى قضائها العادى الفصل فى الدفوع التى تثار أمامه بشأن دستورية القوانين أثناء نظر الدعاوى المطروحة عليه — جرى العمل فى تلك الدول ألا يتصدى القضاء للفصل فى هذه الدفوع الا اذا كانت دفوعا جدية وكان الفصل فيها لازما حتما للفصل فى الدعاوى الأصلية بحيث يكون الفصل فى هذه الدعاوى متوقفا على الفصل فى النزاع الدستورى .

كما جرى العمل فى الدول التى انشأت محاكم دستورية خاصة للفصل فى الدعاوى المتعلقة بدستورية القوانين ألا تقبل هذه الدعاوى الا اذا توافر شرط المصلحة الجدية فيمن يرفعها .

ومرد ذلك كله الى إن الجهات القضائية — سواء أكانت محكمة دستورية عليا أم القضاء العادى — لا تمارس حقها فى رقابة دستورية

القوانين التى تصدر من السـلطة التشريعية بمقتضى حق لها فى الاشراف على أعمال هـذه السلطة ، فذلك أمر ممتنع محظور بنصوص الدستور التى حددت لكل سلطة اختصاصها تحديدا واضحا يجب عليها ألا تجاوزه وتعتدى على اختصاص سلطة أخرى ، وانما تمارس الجهات القضائية حقها فى رقابة دستورية القوانين ، باعتبارها جزءا من وظيفتها القضائية حين يتعارض القانون مع الدستور ، فيتعين عليها عندئذ البت فى هذه المسألة ، وذلك بتغليب حكم الدستور بوصفه القانون الأعلى على حكم القانون العادى .

والأصل فى القوانين التى تسنها السلطة التشريعية أنها صدرت فى حدود الدستور .. ومن ثم يتعين على القضاء عند فحص دستورية القوانين أن يلتزم مقتضى هذه القرينة ، ولا يخرج عليها الا اذا كان التعارض بين القانون والدستور تعارضا بينا واضحا بحيث يستحيل التوفيق بينهما .

كما يتعين على المحكمة ألا تراقب القوانين الا من الوجهة الفنية القانونية .. ومن ثم ينبغى عليها ألا تناقش ملاءمة التشريع أو حكمته أو صلاحيته الاجتماعية أو السياسية .. لأن ذلك كله مما يدخل فى صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق ، كما ينبغى أن تقف المحكمة عند ظاهر النصوص ولا تجاوزه بحثا عن البواعث التى حملت السلطة التشريعية على سن التشريع .

أثر الحكم بعدم الدستورية على القانون المخالف للدستور

قدمنا أن الدفع بعدم دستورية القانون أمام المحاكم العادية أثناء نظر نزاع مطروح عليها لا يخول هذه المحاكم حق القضاء بالغاء القانون ، وانما يخولها فقط أن تمتنع من تطبيقه اذا رأت أنه غير دستورى ، ولا يترتب على قضائها هذا أى أثر على القانون غير الدستورى الا فى خصوص الدعوى التى امتنعت المحكمة من تطبيقه فيها ، استنادا الى عدم دستوريته ، فيظل رغم ذلك قانونا نافذا قد ترى فيه المحاكم الأخرى غير ما رأته المحكمة الأولى ، فتطبقه فيما يعرض عليها من دعاوى .

والأمر مختلف بالنسبة الى أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية بالغاء القانون لعدم دستوريته ، ذلك لأن هذا الحكم يمحو أثر القانون ويبطله ، بحيث لا يطبق ولا ينفذ مستقبلا ، لأنه حكم ملزم للجميع ، حكوما ومحكومين على السواء .

وقد ثار خلاف حول تحديد تاريخ نفاذ أثر الحكم الصادر بالغاء القانون لعدم دستوريته ، اذ يرى البعض زوال أثر القانون المحكوم بعدم دستوريته بأثر رجعى من تاريخ نفاذه ، وحجة هذا الرأى أن اصلاح الأخطاء التى ترتبت على تطبيق القانون المخالف للدستور لا يتم على نحو يحقق العدالة الا باهدار جميع الآثار التى أسفر عنها تطبيقه من تاريخ العمل به .

ويرى البعض الآخر أن يكون زوال آثار القانون المحكوم بعدم دستوريته من تاريخ صدور الحكم فقط ، لا من تاريخ نفاذ القانون ، وهذا الرأى الأخير يمتاز على الرأى الأول بمراعاة الاعتبارات العملية التى تقتضى استقرار المعاملات وحماية الحقوق والمراكز القانونية التى نشأت فى ظل القانون المذكور ، وعلى الخصوص فقد يظل نافذا مطبقا سنين عديدة قبل الكشف عن عيب مخالفته للدستور فتكثر المعاملات التى تجرى على أساسه ، والحقوق التى تترتب عليه، وليس من العدالة اهدار هذه الحقوق .

على أن من القوانين ما يمس الحقوق والحريات ، ومنها قوانين العقوبات ، وليس ثمة شك فى أن الغاء هذه القوانين اذا صدرت مخالفة للدستور من تاريخ الحكم بالغائها فقط يترتب عليه آثار خطيرة تمس حقوقا مقدسة ، ومن ثم ينبغى أن يكون تنفيذ الأحكام الصادرة بالغاء هذه القوانين بأثر رجعى يرتد الى تاريخ نفاذها ، وذلك حماية للحقوق والحريات .

وقد نهج القانون الايطالى الخاص بالمحكمة الدستورية هذا النهج ، حيث فرق بين القوانين المحكوم بالغائها على النحو المتقدم ، فقضت المادة « ٣٠ » منه بأن الاجراءات التى تقر المحكمة الدستورية عدم دستوريتها لا يجوز تطبيقها ابتداء من اليوم التالى لنشر قرارها ، فاذا حدث أن صدر حكم نهائى بادانة وفقا لهذه الاجراءات وجب وقف تنفيذه وكذا كل ما يترتب عليه من اجراءات .

تشكيل المحاكم الدستورية

يختلف تشكيل المحاكم الدستورية من دولة الى أخرى ، ولكن التشكيل الغالب فى الدول التى أخذت بهذا النظام يقوم على اشراك عناصر سياسية مع العناصر القضائية فى تشكيل هذه

المحاكم ، وذلك تحقيقا للافادة من مزايا هذين العنصرين على النحو الذى تقدم ذكره .

وتسهم السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية غالبا فى اختيار أعضاء هذه المحاكم ، ومن الدول ما أشرك السلطة القضائية فى هذا الاختيار . مثال ذلك :

ايطاليا .. اذ يقضى دستورها الصادر فى ٢٧ من ديسمبر سنة ١٩٤٧ بأن تشكل المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضيا يعين رئيس الجمهورية ثلثهم ، ويعين البرلمان الثلث فى **جلسة مشتركة** ويعين رجال القضاء العادى والادارى الثلث ، ويختار قضاة المحكمة من رجال القضاء العالى والادارى ومن بين أساتذة القانون فى الجامعات والمحامين الذين أمضوا عشرين سنة فى المهنة ، وتنتخب المحكمة رئيسها من بين أعضائها .

وفى ألمانيا الاتحادية .. تشكل المحكمة الدستورية الاتحادية من قضاة اتحاديين وأعضاء آخرين ، وينتخب مجلس النواب نصفهم بأغلبية ثلثى أعضائه .. وينتخب مجلس الولايات النصف الآخر بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه .

وليس من شك فى أن اشراك السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فى اختيار أعضاء المحاكم الدستورية يكفل لها من الاستقلال والحصانة والأهلية ما يمهد لها سبيل النهوض بمهمتها الخطيرة التى تتصل غالبا بهذه السلطات، فتجعل منها حكما مستقلا محايدا بينها .

يؤيد هذا النظر أن كثيرا من المحاكم الدستورية يختص فضلا عن رقابة دستورية القوانين بالفصل فى تنازع الاختصاصات بين سلطات الدولة وهيئاتها المختلفة ، مما يبرر اشراك سلطات الدولة الثلاث فى اختيار أعضائها .

رقابة دستورية القانون فى القضاء المصرى

شهد القضاء المصرى ــ على اختلاف أنواعه ودرجاته ــ دفوعا بعدم دستورية القوانين التى يطلب اليه تطبيقها فى الدعاوى المطروحة عليه .. وقد التزم ازاء هذه الدفوع موقف الحذر فلم يعرض لموضوع دستورية القوانين بقضاء حاسم حتى عام ١٩٤٨ حيث أثير الموضوع أمام محكمة القضاء الادارى بمجلس الدولة عندما قدم اليها عند نظر القضية رقم ٦٥ لسنة واحد قضائية دفع بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالغاء ترقيات وعلاوات وتعيينات استثنائية ، وذلك فيما تضمنته مادته السابعة من عدم سماع الدعاوى التى ترفع الى جهات القضاء .

وقد قضت المحكمة فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٤٨ فى هذا الدفع باختصاص المحاكم بالنظر فى دستورية القوانين ، بله المراسيم بقوانين ، مستندة فى ذلك الى أن القانون المصرى قد خلا من أى نص يحظر على المحاكم التصدى لبحث دستورية القوانين ، سواء من ناحية الشكل أو من ناحية الموضوع ، يضاف الى ذلك أن المحاكم تختص بحكم وظيفتها القضائية بتطبيق القوانين فيما يعرض عليها من منازعات ، ومن ثم فهى تملك الفصل عند تعارض القوانين فى أيهما هو الواجب التطبيق ، اذ لا يعدو أن يكون هذا التعارض صعوبة قانونية مما يتولد من المنازعة فتشملها سلطة المحكمة فى التقدير وفى الفصل ، لأن قاضى الأصل هو قاضى الفرع .

ولما كان الدستور هو القانون الأعلى .. فانه يتعين على المحكمة عند تعارضه مع قانون عادى أن تطبق حكمه وتغفل القانون ، وذلك اعمالا لمبدأ سيادة الدستور وسموه على القانون العادى .

وبهذا الحكم .. اقرت المحكمة حق القضاء فى بحث دستورية القوانين متى اقتضى ذلك الفصل فى الدعاوى المطروحة عليها ، فاذا أسفر هذا البحث عن عدم دستورية القانون المطلوب تطبيقه فيها وقفت المحكمة منه موقفا سلبيا لايمس كيانه ، وذلك بالامتناع عن تطبيقه فى خصوص الدعوى المطروحة عليها فقط ، بحيث يظل رغم ذلك قائما نافذا كقانون من قوانين الدولة تطبقه المحاكم وتنفذه هيئات الدولة وأجهزتها المختلفة .

واطردت أحكام القضاء على هذا النحو .. وكان مثار النزاع الدستورى فى الدعاوى التى عرضت عليه نصوصا تضمنتها بعض القوانين يقضى بتحصين قرارات ادارية معينة ، وذلك بحظر الطعن فيها أمام أية جهة من جهات القضاء .. ولكنها عدلت بعد ذلك عن هذا الرأى ، مستندة الى أن المشرع الدستورى قد فوض المشرع العادى فى ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصاتها .. ولما كان حظر الطعن فى القرارات الادارية أمام جهات القضاء لا يخرج عن حدود ذلك التفويض ، ومن ثم يكون هذا الحظر غير مخالف للدستور .. وهذا الرأى مردود بأن المشرع الدستورى فوض المشرع

العادى فى تنظيم حق التقاضى ، وذلك بترتيب جهات القضاء ، وتحديد اختصاصها ، والفرق واضح بين هذا الهدف وبين الغاء حق التقاضى، فقد صدر التفويض الدستورى للمشرع العادى فى خصوص تنظيم هذا الحق لا لاهداره .

ويبين من ذلك ان القضاء تردد فى تقرير حقه فى رقابة دستورية القوانين ، والتزم جانب الحذر ازاء الدفع بعدم دستورية القوانين ، مما يقتضى تدخل المشرع الدستورى لحسم هذا الموضوع ، وتقرير حق القضاء فى رقابة دستورية القوانين بنصوص صريحة قاطعة .

ولقد استجاب بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ لهذه الحاجة .. فتضمن فيما تضمنه من مبادىء وأسس للدستور الجديد ، مبدأين يقضى أولهما بانشاء محكمة دستورية عليا يكون لها الحق فى تقرير دستورية القوانين وتطابقها مع الميثاق والدستور ، ويقضى المبدأ الثانى بحظر النص فى أى اجراء السلطة على عدم جواز الطعن فيه أمام القضاء .

وكلا المبدأين فتح عظيم مبين فى تاريخ سيادة القانون فى الجمهورية العربية المتحدة .

ذلك لأن انشاء المحكمة الدستورية العليا ينطوى على اصلاح عميق بالغ الأثر فى نظامنا الدستورى والقانونى ، ويسد ثغرة بارزة فى هذا النظام .

واختيار نظام المحكمة الدستورية العليا لرقابة دستورية القوانين .. يعنى أولا ايثار نظام الرقابة القضائية لدستورية القوانين وقد بينا فيما تقدم مزايا ذلك النظام . ويعنى ثانيا عدم الاكتفاء برقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعى لأنه لا يحسم النزاع الدستورى حول القانون المطعون فيه على نحو ما تقدم بيانه ، ويعنى ثالثا ايثار نظام رقابة دستورية القوانين عن طريق الطعن فيها بدعاوى أصلية ترفع مباشرة الى المحكمة الدستورية العليا بطلب الغاء القانون المطعون فيه ، ويكون قضاء المحكمة فيها قضاء حاسما يقر الأمر فى نصابه القانونى الصحيح ، فاما أن تقر القانون وتنفى عنه شبه مخالفة الدستور ، وأما أن تؤيد هذه الشبهة فتقضى بالغاء القانون .. ومن ثم يزول كل أثر له فى مواجهة الكافة حكاما ومحكومين .. وتلك أحدث وأسلم الوسائل التى انتهت اليها تجارب الأمم المتحضرة التى سبقتنا فى هذا الميدان ، وهى أمضى سلاح لرقابة دستورية القوانين تمكينا وتأمينا ودعما لسيادة القانون . وانشاء المحكمة الدستورية يقتضى اختصاصها دون سواها بالفصل فى دستورية القوانين توحيدا للرأى فى هذا **الموضوع الخطير** .. بحيث يتعين على المحاكم العادية اذا أثير أمامها دفع بعدم دستورية قانون مطلوب تطبيقه فى دعوى مطروحة عليها أن تقف اجراءات الدعوى ، وتحيل الدفع الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه .. على أن يكون دفعا جديا يتوقف الفصل فى الدعوى الأصلية على الفصل فيه .

ونرى فى خصوص تشكيل المحكمة أن تؤلف من عناصر قضائية وأخرى سياسية .. فكلاهما عنصر لازم للنهوض بالرسالة الخطيرة التى تحملها هذه المحكمة ، فهى رسالة ذات طابع قانونى سياسى فى آن واحد .. كما نرى اشراك سلطات الدولة الثلاث فى اختيار قضاتها وتخويلها فضلا عن سلطة الفصل فى المنازعات الدستورية التى تثور حول القوانين سلطة الفصل فى تنازع الاختصاص بين السلطات المختلفة .. وهذا يقتضى أن تكون المحكمة هيئة مستقلة عن السلطات الثلاث ، فلا تتبع احداها ، وذلك ضمانا لحيدتها المطلقة ودرءا لشبهات الميل نحو هذه السلطة أو تلك .

والمبدأ الثانى يستهدف كفالة حق التقاضى للأفراد حماية لحقوقهم وحرياتهم . وذلك بتحريم النص فى أى تشريع على عدم جواز الطعن فى القرارات الادارية المتصلة بموضوع هذا التشريع .

وغنى عن البيان أن رقابة القضاء هى دون سواها الوسيلة المجدية الفعالة التى تكفل للناس حقوقهم وحرياتهم ، وكل نظام أرسى الدستور أساسه ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته لمبدأ سيادة القانون ، ومن ثم لرقابة القضاء .

كما أن منع سماع الدعوى أو حظر الطعن فى القرارات الادارية أمام جهات القضاء هو اعفاء للجهات الادارية التى تصدر هذه القرارات من أية مسئولية تتحقق فى جانبها ، وحرمان للناس من حق التقاضى بشأن حقوقهم التى مستها هذه القرارات .

ان الدساتير لا تنص غالبا على حق التقاضى ضمن حقوق الأفراد ، ولكن روح الدساتير وطبيعة الأمور يقتضيان حتما تقرير هذا الحق.. ذلك لأنه الأداة أو السلاح الذى يكفل الحياة والفاعلية لجميع الحقوق الأخرى ، فاذا حرمت هذا السلاح أصابها الشلل وغدت فى حكم المعدومة .. وليس معقولا ولا مقبولا أن يخول الدستور للأفراد حقوقا دون أن يكفل لهم أداة تحقيقها واعمالها ، والافادة منها ، وهى أداة التقاضى . وشأن هذه الحقوق العامة كشأن الحقوق الخاصة التى يدين بها الأفراد بعضهم بعضا فلا قيمة لهذه الحقوق اذا لم يحمها حق الدائن فى رفع دعواه أمام القضاء طالبا الزام مدينه بأداء حقه اليه .

على أن اثارة هذا الخلاف بين أحكام القضاء حول دستورية النص على حظر الطعن فى القرارات الادارية أمام جهات القضاء يقتضى حسمه بنص دستورى يقرر حق التقاضى كضمان لجميع الحقوق الأخرى التى ينص عليها الدستور .. وبهذا النص الصريح يمتنع على الهيئة التشريعية اقرار اى نص فى أى تشريع يمس حق التقاضى ، كما تسقط جميع الموانع الحاجبة لحق التقاضى ، وذلك بالغاء ما تضمنته القوانين من نصوص تقضى بحظر الطعن فى بعض القرارات الادارية أمام جهات القضاء . ولقد تضمن دستور ألمانيا الديمقراطية الصادر فى ٨ من ابريل سنة ١٩٦٨ ــ ولعله أحدث دستور فى العالم ــ نصا فى المادة ١٠٢ منه يقضى بعدم جواز منع أى انسان من قاضيه الشرعى .

وعلى أساس هذين المبدأين السديدين تقوم سيادة القانون وطيدة ثابتة على دعامتيها الأصيلتين « رقابة القضاء على دستورية القوانين من ناحية ورقابته الكاملة على شرعية القرارات الادارية من ناحية أخرى » .

وليس من سبيل أقرب ولا أضمن من هذه السبيل لتحقيق المبادىء والأصول التى أرساها الميثاق كأساس لبناء المجتمع ، بحيث تستحيل هذه المبادىء الى نصوص ملزمة للحاكمين والمحكومين على السواء ، ومن ثم يستقر الأمر ، وتعلو كلمة القانون فوق مراكز القوة وارادة الأفراد .

ان الخطأ من طبيعة الانسان منذ دب على ظهر الأرض . تلك حقيقة خالدة لا يأتيها الريب من بين يديها ولا من خلفها لأنها من سنة الله ، ولن تجد لسنة الله تبديلا .

ولقد جهد الانسان منذ عرف الحق والباطل والخير والشر والصواب والخطأ .. جهد فى سبيل اصلاح خطئه ، ومن أجل هذا شرع القوانين ، وسن النظم لتصلح من خطئه وتهديه سواء السبيل .

على أن هذه القوانين والنظم من صنعه أيضا ، ومن ثم فهى قابلة للخطأ كغيرها من أعمال البشر . ومن أجل هذا أيضا جهد الانسان لاصلاح ذلك الخطأ ، كما جهد لاصلاح أخطائه الأخرى ، وقد أثمرت جهوده فى هذه السبيل نظام رقابة دستورية القوانين ، ورقابة شرعية القرارات الادارية وكلاهما أقصى ما بلغه الجهد الدائب فى الأمم المتحضرة لاصلاح ما يعترى هذه القوانين والقرارات من خطأ .

مراجع البحث

ــ رسالة الدكتور أحمد كمال أبو المجد فى رقابة دستورية القوانين .

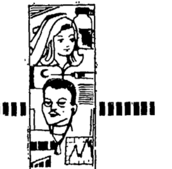
ــ مبادىء القانون الدستورى للمرحوم الدكتور السيد صبرى .

ــ المبسوط فى القانون الدستورى للعميد ديجى .

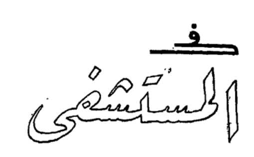
ــ ابحاث منشورة بمجلة مجلس الدولة « الأعداد الأربعة الأولى » للدكتور عبد الرزاق السنهورى والدكتور عبد السلام ذهنى والأستاذ على السيد على .

ــ الموسوعة العربية للدساتير العالمية التى أعدها مجلس الأمة .

ــ أبحاث اللجنة التحضيرية لوضع الدستور الدائم .



التنظيم الثلاثى كوسيلة لمراقبة العمل الطبى



يتميز المستشفى عن غيره من الهيئات والمؤسسات بنوعية الخدمات المختلفة التى يقدمها ، وبتعدد أنواع الأفراد والمهن الفنية التى تقوم بتقديم هذه الخدمات داخل الاطار العام للمستشفى كوحدة متكاملة . ويقدم المستشفى نوعين أساسيين من الخدمات .

أولهما : الخدمات الطبية والفنية التى تقدم للمريض مباشرة .

وثانيهما : الخدمات التنظيمية والادارية الكفيلة بحسن تنظيم العمل بالمستشفى ، والمساعدة على توصيل الخدمات الطبية التى تقدمها الهيئات الطبية والفنية بالمستشفى الى المريض . وواضح أن الغرض من كلا النوعين واحد ، وهو توفير الرعاية الطبية لعميل المستشفى — وهو المريض — بصورة متكاملة ، وعلى مستوى عال من الناحية الطبية .

ويعمل الجهاز الادارى للمستشفى — وعلى قمته مجلس الادارة — وعلى أحكام الرقابة على هذين النوعين من الخدمات ، والتأكد من وصولهما للمريض بدرجة مقبولة من الكفاءة ، وبأقل النفقات الممكنة .

ويباشر مجلس الادارة سلطته فى الرقابة على الأعمال الادارية ، ومدى كفاءتها ، وحسن قيامها بدورها فى مساعدة الخدمات الطبية والفنية عن طريق مدير المستشفى الذى يكل اليه المجلس السلطات الكافية واللازمة له لأداء عمله الادارى والرقابى ، وذلك فى حدود السياسة العامة والتعليمات واللوائح التى يصدرها المجلس . ويكون مدير المستشفى مسئولا أمام المجلس عن تنفيذ هذه السياسة ، وعن التأكد من أن المستشفى يقوم بأداء الخدمات المطلوبة منه ، طبقا للمستويات ودرجات الكفاءة التى يقررها المجلس . ويحيط مدير المستشفى مجلس الادارة علما بنتائج تطبيق هذه السياسة عن طريق تمثيله فى المجلس ، وعن طريق التقارير الدورية والسنوية التى يرفعها اليه .

أما الرقابة على النوع الثانى من الخدمات ،

د. احمد طاهر مصطفى
أستاذ ادارة المستشفيات المساعد
المعهد العالى للصحة العامة
جامعة الاسكندرية

وهى الخدمات الطبية والتى يقدمها الأطباء مباشرة للمرضى ، فلا يستطيع مدير المستشفى ــ حتى اذا كان طبيبا ــ أن يقوم بها كفرد واحد على قمة التنظيم الادارى للمستشفى ، نظرا لطبيعة العمل الطبى بالمستشفى ، وتنوعه ولتعدد التخصصات الطبية بدرجة يصبح معها من المستحيل على المدير الطبيب أن يلم بها ، أو أن يكون على درجة من الدراية الفنية التى تمكنه من اصدار قرارات فنية تتعلق بأداء الأطباء لعملهم بالمستشفى .

ولما كان من الضرورى ، ولحسن أداء العمل، مراقبة عمل الأطباء ، فانه يجب أن يوجد فى المستشفى نوع من التنظيم الداخلى يقوم بمراقبة العمل الطبى فى المستشفى ، والتأكد من أن كل فرد من افراد الهيئة الطبية يؤدى عمله الطبى طبقا للمستويات الطبية المعروفة والمقبولة والمتفق عليها ، ووفقا للأنظمة التى يضعها مجلس الادارة بصفته السلطة العليا فى المستشفى ، ويكون دور المجلس فى هذا المجال هو التأكد من وجود ذلك التنظيم ، ومن أدائه للمهمة الموكولة اليه .

أى أن المستشفى ــ فى هيكله الادارى ــ يتميز عن باقى الهيئات بضرورة وجود هيئة تنظيمية ثالثة ، الى جانب مجلس الادارة والمدير، يوكل اليها مراقبة العمل الطبى داخل المستشفى، ومراقبة عمل الأطباء وجميع الإفراد ، وهذا ما اصطلح عليه « بالتنظيم الثلاثى للمستشفى :

« Hospital Tripartite-organization »

والغرض من هذا العرض هو دراسة ذلك التنظيم ، وشرح العلاقات التنظيمية والادارية الواجب توافرها بين أقسامه الثلاثة ، ثم بيان كيفية قيام التنظيم بالأعمال والمراقبة ، ثم عرض لامكانية تطبيق النظام فى بعض المستشفيات العامة بالجمهورية العربية المتحدة .

أهمية مراقبة العمل الطبى (المحاسبة الطبية)

ان من المتفق عليه أن مستويات مزاولة المهنة الطبية هى مستويات يضعها الأطباء بأنفسهم ، ثم يتعهدون بعدم الاخلال بها فى أثناء مزاولتهم للمهنة ، كما أن هذه المستويات تتغير بمرور الزمن ، تبعا لتطور المهنة ، ولما يستجد ويستحدث من أساليب الوقاية والعلاج . والطبيب فى أثناء ممارسته المهنة فى عيادته الخاصة ليست عليه رقابة طبية الا ما يمليه عليه ضميره ، وما يشعر به من مسئولية تجاه مريضه الخاص . أما داخل المستشفى ، فالوضع يختلف اختلافا كبيرا ، لأن الطبيب فى هذه الحالة فرد فى هيئة ، وذلك يستتبع انتقال جزء كبير من مسئوليته الفردية الى المستشفى الذى

يعمل فيه كهيئة مسئولة عن تقديم خدمات على مستوى معين للمنتفعين ، ويصبح عمل الطبيب فى هذه الحالة جزءا من خدمة طبية متكاملة يلتزم المستشفى بأدائها للمريض الذى يلجأ اليه للحصول على هذه الخدمات . كما أن خطأ الطبيب الفنى داخل المستشفى لا ينعكس عليه كفرد فقط ، بل ينعكس أيضا على المستشفى كهيئة متكاملة ، ولذلك أصبح من الضرورى فرض رقابة فنية على هيئة الأطباء فى المستشفى، وعلى اعضاء هذه الهيئة فردا فردا . اى إنه يجب لضمان حسن أداء المستشفى لخدماته ، محاسبة الأطباء الذين يعملون به على أخطائهم الفنية ، وذلك بمراجعة أعمالهم ، وحساب أخطائهم طبقا لمستويات معينة متفق عليها بين جميع أفراد الهيئة الطبية بالمستشفى . ويطلق على هذا النوع من المراقبة فى بعض الأحيان اسم : « المحاسبة الطبية Medical audit ».

وتتلخص أهمية المراقبة او « المحاسبة الطبية » داخل المستشفى فيما يلى :

١ ـ تعتمد سمعة المستشفى بين منتفعيه وبين المجتمع الذى يخدمه على نوع وكفاية الخدمة الطبية التى يقدمها .

٢ ـ يكون من نتيجة المحاسبة الطبية ان يعمل كل طبيب على رفع مستواه الفنى ، ومستوى ممارسته للمهنة .

٣ ـ طرق المحاسبة الطبية ـ كما سيجىء بيانها فيما بعد ـ تعتبر فرصة عامية للأطباء لزيادة خبراتهم ورفع مستواهم .

٤ ـ للمحاسبة الطبية اثرها فى رفع كفاءة العمل بالمستشفى من الناحية الادارية ، وربما يكون لذلك أثره فى خفض نفقات العلاج بالنسبة للمريض ، أو خفض النفقات العامة للمستشفى.

٥ ـ تعمل المحاسبة الطبية على تقليل اخطاء الأطباء ، وبالتالى تقليل احتمال المسئولية الجنائية التى قد تقع على المستشفى من جراء هذه الأخطاء .

من الذى يقوم بالمحاسبة ؟ :

لما كان الأطباء انفسهم هم الذين يقومون بوضع مستويات مزاولة المهنة ، وتغيير هذه المستويات وتعديلها حسب تطور المهنة ، فانه من البديهى الا يستطيع محاسبة الأطباء على عملهم المهنى فى المستشفى غير طبيب أو اطباء مثلهم .

وتلجأ بعض المستشفيات ، ولا سيما المستشفيات الحكومية ، الى الاستعانة بطبيب خبير من الخارج بصفة دورية ، للتفتيش الفنى ، وتقويم عمل الأطباء كمجموعة وكأفراد ، ويقوم برفع تقريره وتوصياته الى السلطة العليا فى المستشفى ، وهى مجلس الادارة أو الجهة الحكومية المسئولة عن خدمات المستشفى . وتعرف هذه الطريقة « **بالمحاسبة الطبية الخارجية** : External medical Audit غير أن هذه الطريقة غير شائعة ، ومشكوك فى قيمتها لسببين :

أولهما : أن الخبير الخارجى يقوم بأعمال المراقبة فى فترات متباعدة ، أى أنه لن تكون هناك مراقبة دائما على العمل الطبى .

وثانيهما : أن هذا الخبير لن يكون فى استطاعته ـ مهما تكن درجة كفاءته ـ الالمام بتفاصيل جميع الأعمال الفنية فى مختلف التخصصات الطبية .

أما الطريقة الأكثر شيوعا ، فهى أن يقوم اطباء المستشفى انفسهم **بتقويم ذاتى مستمر لعملهم الفنى** ، يعرف بنظام « المحاسبة الطبية الداخلية : Internal medical Audit » وذلك بأن يقوم الأطباء بتنظيم انفسهم داخل المستشفى على شكل هيئة مستقلة ، يطلق عليها اسم « هيئة الأطباء : medical staff يكون لها رئيس وسكرتير وتنظيم ثابت فى اطار الهيكل التنظيمى المستشفى . ومن أهم وظائف هذا التنظيم وضع الأسس الكفيلة بالمراقبة الداخلية المستمرة ، واحاطة السلطة العليا فى المستشفى بنتائج هذه المراقبة بصورة مستمرة ودورية .

اى أن نظام المحاسبة الداخلية يخلق فى المستشفى تنظيما ثالثا ، هو « **تنظيم الهيئة الطبية** medical staff organization » ، وهو تنظيم

له وظائف محددة ، ودور معين وعلاقات ثابتة بباقى أجــزاء التنظيم الداخلى للمستشفى ، وبذلك تكتمل فى المستشفى صورة « التنظيم الثلاثى : tripartite organization » المكون من :

١ ــ السلطة العليـــا للمستشفى ، وهى مجلس الادارة .

٢ ــ مدير المستشفى .

٣ ــ هيئة الأطباء .

اجزاء التنظيم الثلاثى :

وهنا لا يتسع المجال لدراسة تفصيلية لأجزاء التنظيم الثلاثى ، ولذلك سنقوم بسردها بايجاز مع التركيز على الجزء الثالث ، وهو الخـاص بتنظيم الهيئة الطبية .

١ ــ مجلس ادارة المستشفى : وهــو على قمة التنظيم الادارى للمستشفى ، ويعد السلطة العليا فى المستشفى ، ومن أهم واجباته وضــع الأسس والقواعد الكفيلة بأن يؤدى المستشفى وظيفته الأساسية ، وهى تقديم خدمة طبيـــة كاملة ذات مستوى عال وبأقل النفقات الممكنة. ومن أهم سلطات مجلس الادارة مراقبة الأعمال الادارية والفنية ومتابعة حسن أداء المستشـفى لوظائفه . ويشكل المجلس لجانا متخصصة لوضع نظام وسياسة العمل فى أقســـــام المستشفى المختلفة ، كما يشكل لجنة تنفيذية لمباشرة العمل والتحضير لاجتماعات مجلس الادارة .

ويباشر مجلس الادارة سلطاته فى مراقبـة الأعمـــال الادارية بالمستشفى عن طريق مدير المستشفى الذى يكل اليه كل السلطات الكافية لادارة المستشفى . أما مراقبة العمـــل الفنى وطريقة ممارسة الأطباء للمهنة الطبية فيباشرها مجلس الادارة عن طريقين :

أولهما : وضع المستويات الخاصة بالأطباء المرخص لهم بمزاولة المهنـــــة فى المستشفى ، وبطريقة ممارسة الأطباء لعملهم ، بحيث تكون هذه المستويات متفقة مع المستويات المتفق عليها فى مهنة الطب .

وثانيهما : خلق التنظيم الداخلى للهيئـــة الطبية الذى سيباشر عملية المراقبة المستمرة ، ووضـع الأسس والقواعد الكفيلة باحاطة مجلس الادارة علما بنتائج هذه المراقبة .

٢ ــ مدير المستشفى : وهو ممثل مجلس الادارة ، والمفوض لتنفيـذ السياسة العــامة للمجلس ، وتطبيق النظم واللوائح التى يصدرها هذا المجلس . ويتبع مدير المستشفى من الناحية الادارية جميع رؤســـاء الأقسـام والوحدات بالمستشفى فى جميع أعمالهم ، الا فيما يختص بطرق علاج المرضى ، ونتائج هذا العلاج . ويكون مدير المستشفى مســئولا بصفة مباشرة أمام مجلس الادارة ، وعليه أن يحيط المجلس علمـا وبصفة دورية بنتـــائج تطبيق السياسة التى يضعها المجلس . وهنـــا تجدر الاشارة الى ان مدير المستشفى ليس مسئولا أمام رئيس المجلس أو أى عضو من أعضائه ، ولكنه مسـئول أمام مجلس الادارة مجتمعا ، حيث ان المجلس يباشر سلطاته كهيئـــة ، وليس كمجموعة أفراد ذوى سلطات ومسئوليات محددة .

٣ ــ هيئة الأطباء : وهذه تشكل الجـــزء الثـــالث من التنظيم الداخـلى للمستشفى ، وتختص بتنظيمها الداخلى ــ الذى يضع أسسه مجلس الادارة ــ بمراقبة العمل الطبى للأطباء فردا فردا ، ومحاسبتهم على مســتوى ادائهم لعملهم . كما تختص بتحليل نتائج العمل الطبى فى المستشفى كوحدة متكاملة ، ووضع الأسس الكفيلة بأداء المستشفى لواجبه على مستوى عال من الكفاءة .

وتشكل هيئة الأطباء ــ كما ذكرنا سابقا ــ تنظيما مستقلا داخل اطار المستشفى ، وعلى راس هذا التنظيم رئيس يسمى « رئيس هيئة الأطباء » ، ويكون تعيينه عن طريق الانتخاب من بين رؤساء الأقسام العلاجية بالمستشفى ، ولفترة زمنية محددة . كما يكون للهيئة أيضا سكرتير من أهم واجباته تنظيم العمــــل والاجتماعات الدورية داخل الهيئة ، وكذلك تنظيم العلاقة بين الهيئـــة الطبيـــة ومجلس الادارة ومدير المستشفى .

ويقوم تنظيم الهيئة الطبيـــة ـ الى جانب مراقبة العمل الطبى ـ بعدة وظائف أخــرى تتصل اتصــالا مباشرا أو غير مباشر بالغرض الأساسى من التنظيم ، ومن أهم هذه الوظائف ما يلى :

١ ـ وضـع القواعد والأسس الخاصــة بمزاولة المهنة الطبية بالمستشفى ، واعتمادها من مجلس الادارة ، ثم التأكد من تطبيقها فى العلاج الطبى بالمستشفى .

٢ ـ تقديم المشورة الى مجلس الادارة ومدير المستشفى فى المسائل الفنية التى تحتاج الى أخذ رأى أطباء المستشفى فيها .

٣ ـ الموافقة على تعيينات وترقيات ومجازاة أطباء المستشفى قبل اتخــاذ مجلس الادارة قرارات فى هذه الشئون .

٤ ـ التقدم الى مجلس الادارة بالاقتراحات التنظيمية والفنية اللازمة لرفع مستوى الخدمة فى المستشفى .

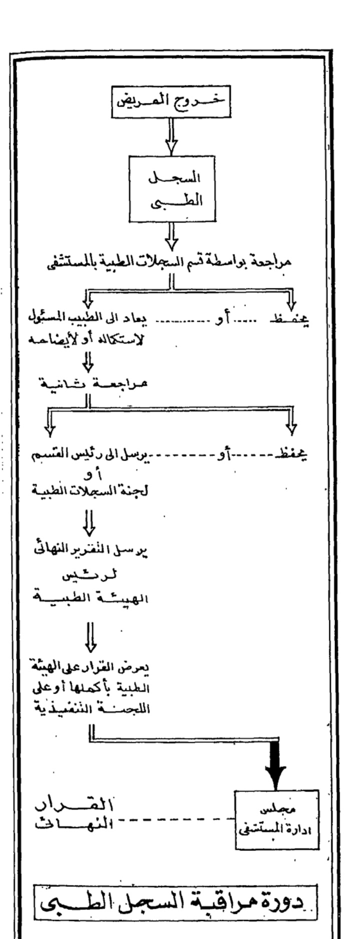
٥ ـ وضع برامج تعليمية لأطباء المستشفى وللطوائف المهنية الأخرى لضمان رفع مستوياتهم وكفاءتهم الفنية .

تنسيق العمل بين أقسام التنظيم الثلاثة :

نظرا لوجود أقسام ثلاثة رئيسية فى الهيكل التنظيمى للمستشفى ، فانه يجب التنســيق الكامل بين وظائف هذه الأقسام . وكما ذكرنا سابقا فان مجلس الادارة هو السلطة العليــا فى المستشفى ، ويقوم مدير المستشفى بتنفيذ السياسة والتعليمات التى يضعها مجلس الادارة . أما الهيئة الطبية فتقوم ـ الى جانب واجباتها الأخرى ـ بمراقبة العمل الطبى ومتابعته ورفع نتائج هذه المراقبة الى المجلس .

ولضمان التنسيق ، تشكل لجنة مشتركة يمثل فيها أعضاء من مجلس الادارة وهيئــة الأطبــاء ، الى جانب مدير المستشفى ، وتقوم بدراسة جميع الموضوعات التى لها صبغة ادارية وفنية مشتركة ، أى الموضوعات التى يجب أخذ رأى الأطباء فيها .

وشكل (١) يوضح التنظيم الثلاثى لمستشفى



عام ، ودور اللجنة المشتركة فى ايجاد التنسيق اللازم بين الأقسام الثلاثة للتنظيم .

ويتم اتخاذ القرارات فى نطاق هذا التنظيم على الوجه الآتى :

١ - فى الموضوعات ذات الصبغة العامة كتغيير السياسة العامة للمستشفى ، أو تغيير اجور العلاج ، يفحص الموضوع فى مجلس الادارة ، وتصدر به القرارات اللازمة ، ويتولى مدير المستشفى تنفيذ هذه القرارات .

٢ - فى الموضوعات ذات الصبغة الفنية أو الطبية البحتة ، كتغيير سبل العلاج ، أو ترقية أو مجازاة الأطباء ، يفحص الموضوع بواسطة التنظيم الخاص بالأطباء (**الهيئة الطبية**) والتى تصدر قراراتها ، ثم ترفع الى مجلس الادارة . وبديهى أن قرارات الهيئة الطبية غير ملزمة لمجلس الادارة ، اذ أن المجلس هو السلطة العليا للمستشفى ، ولكن وجود الهيئة الطبية واعتماد تنظيمها من مجلس الادارة يجعل لقراراتها حكم الالزام للمجلس ، حيث انه هو الذى يوافق على تشكيل الهيئة الطبية ، وعلى نظام العمل داخلها .

٣ - أما الموضوعات التى لها صبغة فنية وادارية مشتركة ، فتحال الى «اللجنة المشتركة» لدراستها . ومثال ذلك انشاء جناح للعمليات مثلا . فهناك عوامل فنية واعتبارات طبية تدخل فى الحسبان ، مثل الحاجة أو عدم الحاجة الى هذا الجناح . وهناك أيضا اعتبارات مالية وادارية فى هذا الاقتراح ، كتوفير النفقات اللازمة للتمويل . وفى كثير من الأحوال يكون هناك تضارب بين هذه العوامل ، ولذلك يحال الموضوع الى اللجنة المشتركة التى يمثل فيها الأطباء والجهاز الادارى . وبعد دراسة الموضوع تقدم اللجنة نتائج الدراسة والتوصيات اللازمة الى مجلس الادارة لاتخاذ القرار الذى يراه .

كيف تتم مراقبة العمل الطبى :

ذكرنا من قبل ، أن الغرض الأساسى من تنظيم الهيئة الطبية هو مراقبة العمل الطبى ، بحيث يقوم الأطباء بتقويم عملهم بأنفسهم ، ولكى يتم ذلك يضع التنظيم اللوائح والأسس التى تتم على أساسها المراقبة ، وتعتمد هذه الأسس من مجلس ادارة المستشفى بحيث يكون كل أعضاء التنظيم من الأطباء ملزمين بنتائج عملية المراقبة .

وتعتمد المراقبة أساسا على مراجعة السجلات الطبية للمرضى i medcal Records ؛

ولذلك تلزم الهيئة جميع الأطباء بضرورة ملء جميع بيانات السجل الطبى للمريض بدقة ووضوح ، حتى يتبين للهيئة التى تقوم بالمراجعة مدى دقة الطبيب وكفاءته فى عمله ، وفى أغلب التنظيمات تتم المراجعة على النحو الآتى :

١ - تشكل الهيئة الطبية لجنة تسمى ((**لجنة السجلات الطبية**)) ، وهذه اللجنة تجتمع بصفة دورية لمراجعة عينة من السجلات الطبية لكل طبيب على حدة .

٢ - بمجرد خروج المريض من المستشفى يرسل سجله الطبى الى قسم السجلات الطبية بالمستشفى ، وهناك تتم المراجعة للسجل مراجعة مبدئية لبيان مدى اكتماله ووضوحه . وتتم هذه المراجعة المبدئية بواسطة الشخص المسئول عن السجلات الطبية ، الذى غالبا ما يكون أحد أطباء المستشفى .

٣ - اذا تبين من المراجعة المبدئية أى نقص أو عدم وضوح فى السجل الطبى ، يعاد السجل الى الطبيب المعالج ، مع رجاء لتكملة البيانات الناقصة أو ايضاحها .

٤ - اذا تكرر من نفس الطبيب الاهمال فى ملء بيانات السجل أو ايضاحها ، يقوم قسم السجلات الطبية باحالة السجل اما الى رئيس القسم أو الى لجنة السجلات الطبية ، حسب التنظيم الذى تضعه الهيئة الطبية ، مع رجاء سؤال الطبيب عن سبب تكرار خطئه أو اهماله .

٥ - تقوم لجنة السجلات الطبية بفحص السجل واستدعاء الطبيب المسئول ، وتضع التقرير اللازم وترفعه الى رئيس الهيئة الطبية .

٦ - يقوم رئيس الهيئة الطبية بفحص التقرير واقتراح الاجراء الواجب اتخاذه حيال الطبيب المسئول ، ويعرض هذا الاقتراح على الهيئة الطبية مجتمعة أو على اللجنة التنفيذية المختصة وذلك للموافقة عليه ورفعه الى مجلس ادارة المستشفى لاعتماده وابلاغ الطبيب به .

٧ - تقوم لجنة السجلات أيضا بفحص « عينات » عشوائية من السجلات الطبية التى يكون قد تم ايداعها فى قسم السجلات الطبية بالمستشفى ، ضمانا لعدالة عملية المراقبة وتغطيتها لجميع الأطباء العاملين بالمستشفى .

وتتخذ الهيئة نفس الاجراءات السابقة اذا ما صادفها سجل طبى غير كامل أو غامض .

وشكل (٢) يبين دورة المراقبة التى يتعرض لهـا السجل الطبى بعـد خروج المريض من المستشفى :

امكان تطبيق النظام فى المستشفيات المصرية :

يختلف تطبيق نظام المراقبة الطبية باختلاف نوع المستشفى وتبعيته الادارية ، لأن سلطات مجالس الادارة ومديرى المستشفيات تختلف باختلاف التنظيم الادارى للمستشفى ، وتتحدد الى حد كبير فى المستشفيات الحكومية وشبه الحكومية بنصوص قانونية معينة . ولذلك نجد أنه من السهل نسبيا تطبيق نظام معين من أنظمة الرقابة الطبية فى المستشفيات الأهلية وشبه الحكومية . أما فى المستشفيات الحكومية ، فان تطبيق أو ابتداع نظام معين للرقابة الطبية لابد أن يكون متعينا فى نصوص القوانين أو اللوائح الحكومية التى تحدد اختصاصات ومسئوليات المستويات الادارية المختلفة فى المستشفيات الحكومية .

وعموما فان فى الجمهورية العربية المتحدة أربعة أنواع من المستشفيات هى :

١ ــ المستشفيات الحكومية : وهى التى تشرف عليها وزارة الصحة ، وتنتشر فى أنحاء القطر شبكة من هذه المستشفيات ذات أحجام مختلفة . وتخضع كل المستشفيات الحكومية للوائح والنظم التى تضعها وزارة الصحة ، وتقيد بها اختصاصات الجهاز الادارى للمستشفى . وقد فطنت وزارة الصحة أخيرا الى عيوب هذا النظام المركزى فى التنظيم ، فلجأت أولا الى جعل هذه المستشفيات تابعة الى الحكم المحلى ، بحيث أصبحت كل محافظة هى المسئولة اداريا عن مستشفياتها . ثم لجأت الوزارة أخيرا الى تشكيل مجالس ادارة للمستشفيات الحكومية لمحاولة رفع مستوى الخدمة بهذه المستشفيات . ولكن السلطات التى خولت لهذه المجالس كانت سلطات محدودة وضيقة لا تمكنها من تغيير النظم الادارية السارية بالمستشفى ، وبالتالى لا تمكنها من تطبيق نظام جديد كنظام المراقبة الطبية الداخلية . وبرغم القيود الادارية الموجودة فى المستشفيات الحكومية فانه يمكن وضع نظام للرقابة الطبية لا يتعارض مع هذه القيود ، وتكون الخطوة الأولى فى هذا المجال هى اعادة تشكيل مجالس الادارة بحث يتوافر فيها العنصر الفنى القادر على مباشرة وتنفيذ نظام المراقبة الذى تضعه السطات العليا ، ثم اعطاء هذه المجالس سلطات كافية لتنفيذ القرارات التى تعتمدهـا لجان المحاسبة الطبية .

والخطوة الثانية تكون بتعديل اللوائح المعمول بها فى هذه المستشفيات بحث تنص على وضع تنظيم للهيئة الطبية داخل كل مستشفى حتى تكتمل عناصر التنظيم الثلاثة اللازمة لوضع نظام المراقبة الطبية موضع التنفيذ .

٢ ــ المستشفيات الأهلية : وهى المستشفيات التى تديرها هيئات أهلية أو شبه حكومية بغرض تقديم خدمة طبية على مستوى عال من الكفاءة ، وتعينهـا الحكومة من حصيلة الضرائب ، على ألا تحقق هـذه المستشفيات أى ربح مادى . وتتميز هذه المستشفيات بأن ممارسة المهنة فيها مفتوحة لعدد كبير من الأطباء الذين لا تربطهم بالمستشفى صلة وثيقة سوى أنه مكان لعلاج مرضاهم الخصوصيين ، كما يندر فى هـذه المستشفيات وجود الأطباء الموظفين باستثناء الأطباء النواب .

واذا كانت مراقبة العمل الطبى عملية هامة فى جميع المستشفيات ، فانها تبدو ذات أهمية خاصة فى المستشفيات الأهلية ، لأنهـا أماكن مفتوحة لأكبر عدد ممكن من الأطباء لممارسة المهنة . معظم هؤلاء الأطباء لا تربطهم ــ كما ذكرنا ــ صلة وثيقة بالمستشفى ، ولذلك يجب على المستشفى أن يضع النظام الكفيل بمراقبة عملهم ، والتأكد من ممارستهم للمهنـة حسب المستويات الطبية المقبولة والتى يضعها مجلس الادارة .

وقد أصبحت هذه المستشفيات منذ عهد قريب تحت الاشراف الحكومى المباشر ، وذلك بانشاء ((**المؤسسة العلاجية**)) فى كل محافظة لتتولى الاشراف الكامل ــ الفنى والادارى ــ على جميع المستشفيات الأهلية بالمحافظة . لكن هذه المستشفيات مازالت تتميز ــ حتى بعد تبعيتها للمؤسسات العلاجية ــ بوجود مجالس ادارة لها على مستوى عال من الكفاءة الفنية والادارية ، لها سـلطات واسعة ومباشرة ، أى ان مجلس الادارة فى هذه المستشفيات هو السلطة التنفيذية العليا فى المستشفى ، وبذلك يمكنه تطبيق نظام المراقبة الطبية متى اقتنع أعضاؤه بأهمية هذا النظام ، ويكون ذلك باصدار قرار تنفيذى من مجلس الادارة بانشاء تنظيم للهيئة الطبية يكون مسئولا أمام المجلس عن تنفيذ عملية المراقبة .

٣ - **المستشفيات الجامعيـــــة** : تتميز المستشفيات الجامعية بأن لها غرضا هاما ثانيا بجانب تقديم الخدمة الطبيـــة للمرضى ، وهو التعليم الطبى لطلبة كلية الطب وفئات الأطبـاء المختلفة . وهذا يجعل لعملية المراقبة أهميـــة كبرى ، اذ أنهـــا - الى جانب الغرض التعليمى منها - تبث فى طلبة الطب والأطباء روح الاهتمام والدقة فى مزاولة المهنة . كما تتميز المستشفيات الجامعية باستقلالها من الناحيتين الادارية والطبية ، ووجود عدد كبير من كبار الأطباء بهـــا الذين يهمهم أن تكون ممارسة المهنة داخل المستشفى على أرفع مستوى وأعلى درجـة من الكفاءة . وللمستشفيات الجامعية فى الجمهورية العربية المتحدة مجالس ادارة قوية يمثل فيها الأطبـاء تمثيلا كافيا ، وبذلك يكون من السهل جـــدا تطبيق نظام المراقبة الطبية واقناع الأطباء بفائدة النظام من الناحية العلمية .

ونظام المراقبـة الطبيـــة مطبق جزئيا فى المستشفيات الجامعية ، حيث ان أطباء كل قسم من أقسام المستشفى مسئولون فنيا عن نتـائج ممارستهم للمهنة أمام رئيس القســـم ، ولكن عملية المراقبة تنتهى عند هذا المستوى ، وبذلك فهى عملية مجزأة ، ونتائجها بالنسبة للمستشفى كوحدة متكاملة أمر مشكوك فيه .

ويمكن البدء بتطبيق نظام المراقبة الطبيـــة فى المستشفيات الجامعية بصورة فنية متكاملة ، باقناع الأطباء - وخصوصا رؤساء الأقسام - بالفائدة التعليمية الكبرى لعملية المراقبة ، ثم اقناعهم بضرورة تنظيم أنفسهم كهيئة لها رئيس ولجان ، ثم تبدأ بعد ذلك عمليـــة استصدار القرارات واللوائح اللازمة لتطبيق النظام .

٤ - **المستشـــفيات الخاصـــة** : وهى المستشفيات الصغيرة التى يديرها أطباء بقصد الربح ، ويندر أن يكون لها مجالس ادارة . ومدير المستشفى فى هذه الحالة هو المسئول الوحيد عن مراقبة العمل الطبى الذى يمكنه - اذا اقتنع بفائدة عملية المراقبة - أن يضع التنظيم الداخلى الكفيل بذلك .

تلخيص

تعرضنا فى هذا المقال الى أهمية مراقبـــة عمل الأطباء الفنى داخل المستشفى ، وأثر ذلك فى رفع مستوى الخدمة الطبية فى المستشفيات ، ثم أوضحنـــا طريقين مختلفين للمراقبـــة أو المحاسبة الطبية ، وهما : ((**المحاسبة الطبية الخارجية**)) ، و ((**المحاسبة الطبية الداخلية**)) .

وتعتمد المحاسبة الطبية الداخلية أســاسا على وجود تنظيم للهيئة الطبية يسمح للأطبـاء بمراقبة عملهم الطبى بأنفسهم ، وبذلك تكتمل فى المستشفى عناصر التنظيم الثـلاثى وهى : **مجلس الادارة - المدير - تنظيم الهيئة الطبية** . وقد ناقش المقال بعد ذلك العلاقة بين أجـزاء التنظيم الثلاثى والطريقة التى تتم بها عمليـــة المراقبة .

والملاحظ أنه من الممكن - من الناحيـــة الادارية - البدء بتطبيق نظام المراقبة الطبيـــة فى أنواع المستشفيات الأربعـــة الموجـودة فى الجمهورية العربية المتحدة ، ولكن طريقة التطبيق تختلف باختـلاف نوع المستشفى وتبعيتـــه الادارية .

المراجـــع

1. Mcgibony, J.R., **Principles of Hospital Administration,** G.P. Putman and Sons, New York, 1952.
2. Maceachern, M.T., **Hospital Organization and Managment,** 3rd ed., Physician's Record Co., Berwyn, Illinois, 1962.
3. Robinson, G.A., **Hospital Administration,** Butte and Worths, London, 1962.
4. Freidson, A., **The Hospital in Modern Society,** Collier-Macmillan, London, 1963.
5. Davis, M., **Medical Care for Tomorrow,** Harper and Brothers, New York, 1955.
6. Myers, R.S. and Slee, V.N. "Basic Ingredients of a Medical Audit", **Modern Hospital,** 86 : 62-65, April 1956.
7. Sheps, M.C., "Approaches to the Quality of Medical Care", **Public Health** Reports 70 : 877-86, Sept. 1955.
8. Harm, W.B. "Medical Audit is a Medical Education", **Modern Hospital** 85:92, Nov. 1955.
9. Lembecke, P.A., "Medical Auditing by Scientific Methods", J.A.M.A., 1962:646-55, Oct. 1956.
10. Eisele, C.W. "Methods of Evaluating Medical Care in Hospitals" **Modern Hospital,** 87.704, Dec. 1956.
11. Rosenfield, L.S. "Quality of Medical Care in Hospital", **Am. J. Pub. Hlth.,** 47:856-65, July 1957.

دور الادارة فى



تنمية

بقلم
د. عبد المنعم خميس

الابتكار والتغيير :

كان للابتكار مكان الصدارة على مر التاريخ ولكن طرق الكشف عن المواهب التى يمكنها أن تخلق وأن تبتكر ثم تنمية هذه المواهب لا تزال حتى وقتنا هذا حديثة جـدا لم تتركز عليها الأضواء بدرجة كبيرة . ومع ذلك فقد بدا مزيد من الاهتمام بالبحث عن القلة من أصحاب العقول الناضجة المبتكرة التى تستطيع أن تحـدث تغييرا في المجتمع ، وأليها يرجع الفضل فى الكثير من وسائل الانتاج التى يتسم بها المجتمع الحديث .

ولا تقل أهمية الابتكار فى تغيير التاريخ وفى اعادة تشكيل العالم عن أى عمل آخـر يقوم به الانسان ، بل ربما كان أهم هذه الأعمـال جميعا . فالتشجيع على الابتكار يمنـح أفراد المجتمع امكانية التغيير والتطوير .

ولعـل ادارة التغيير أن تكون من أخطر الأعمال وأهمها فى عالم اليوم بصفة عامة ، وفى الجمهورية العربية المتحدة بصفة خاصة . اذ

د . محمد عبد المنعم خميس

دكتـوراه فى الادارة الماليـة والتشريع المالى . رئيس مجلس ادارة معهـد الادارة العامة . أستاذ الرقابة الادارية بجامعـة الأزهر

شغل عدة مناصب منها : وكيل وزارة البحث العـلمى ، رئيس الادارة المركزية للتفتيش بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، رئيس لجنة القادة الاداريين .

شارك فى عدة مؤتمرات خارجيـة وله بحوث عديدة فى الادارية والميزانية .



الابتكار

يهدف هذا المقال الى توضيح المسئولية الكبيرة والدور الأساسى الذى يتحمله المديرون وقادة المنظمة فى تطوير وتعظيم السلوك الابتكارى فى أجهزتهم . فعليهم مسئولية بعث القدرات الابتكارية فى الأفراد والاقلال من أنواع الرقابة الرئاسية والبيروقراطية ثم اعادة النظر فى هيكل المكافأة وتطوير الاجراءات الادارية بما يوفر جوا يساعد على الكشف عن الأفراد القادرين على الابتكار ويشجع ويؤيد ويعظم هذه القدرة فيهم .

يتعرض المجتمع الى ثورة عميقة فى كيانه وتشكيله تتميز بتغيرات مركبة وأساسية فى الاقتصاديات وفي المؤسسات الاجتماعية والسياسية والانتاجية . وسوف تتأثر الأشكال الجديدة التى تظهر من هذه المؤسسات الى درجة كبيرة بالمهارة الادارية فى ادارة التغيير ، وبالقدرة على السيطرة على عملية الابتكار التى تحول العلم والتكنولوجيا الى خدمات وانتاج .

والحقيقة الأساسية فى النشاط الاقتصادى هى أنه يربط بين الموارد الحالية وبين مستقبل غير معروف أو غير مضمون . انه فى واقع الأمر ارتباط على احتمالات مستقبلة أكثر منه على حقائق . وعلى ذلك فان الاقدام على المخاطرة هو روح النشاط الاقتصادى ، والاقدام وتقبل المخاطرة هما الحقائق التى تحدد دور الابتكار .

المنظمة الحديثة والابتكار :

ويستطيع المتتبع لحركة التطور الثورى فى بلادنا أن يقدر مدى الحاجة الى توفير عدد من المتخصصين فى مجالات التنمية الكثيرة ، وخاصة فى المجال التكنولوجى . ومع وجود عدد غير قليل من هؤلاء المتخصصين الا أن هذا العدد لا يقاس في ظروف التقدم العلمى المستمر الى ما لدى الدول المتقدمة التى سبقتنا فى مراحل التطور .

كما أن المجهودات العلمية المتواصلة فى شتى انحاء العالم ، تساندها الخبرات العميقة التى اكتسبها الأفراد نتيجة تجارب العلماء المستمرة، قد خلقت بين الدول نوعا من المنافسة لايتوقف. وما دمنا نعيش وسط هذه المنافسة العلمية الجادة فليس من حل لمشكلة النقص فى القدرات الخلاقة الا أن نعمل على تشجيع العلماء من شبابنا ، ومساعدتهم على تنمية قدرتهم ومتابعة نشاطهم حتى تتاح الظروف للكشف عن الشخصية الخلاقة التى تفيد فى مجالات التنمية .

ان هذا النوع من الشباب هو وحده القادر على التقدم بالبحث العلمى والتكنولوجى ليصل به الى مستوى العصر الذى نعيش فيه . ولابد بعد ذلك من تمكين هؤلاء العلماء من مداومة البحث ، وتهيئة الجو الملائم لاجراء البحوث .

ولكن لم ينل موضوع أثر الادارة على قدرة العاملين فى منظمة ما على الابتكار حظا كبيرا من الاهتمام ، نظرا لما يتصف به من صعوبة ، بالاضافة الى أن استشعار أهميته لم يظهر الا متأخرا . كذلك لم تلق الاجراءات التى يجدر توفيرها لخلق الجو التنظيمى الملائم لتشجيع الابتكار ما تستحقه من عناية برغم أن توفير البيئة التنظيمية التى تساعد على الابتكار تعتبر من المتطلبات التى لابد من توفيرها فى المنظمات الحديثة .

وفي ظروف التغيير والتطور التى تشهدها جميع الدول النامية تبدو الحاجة ماسة الى نوع من القيادة الادارية تشجع على الابتكار . وهذا النوع يختلف كثيرا عن القيادة المعتادة .

وقد تصبح طرق القيادة التى نجحت فى الماضى فى حاجة الى تعديل ، وربما الى تغيير لتحل محلها اساليب مستحدثة لم تسبق تجربتها .

وقد لوحظ وجود فجوة زمنية بين استشعار الحاجة الى القيادة الخلاقة التى تهيىء جو الابتكار وتساعد القادرين عليه ، واستجابة المنظمات العامة فى بعض المستويات الحكومية لهذه الحاجة . ومن ثم ينتج عن اعاقة السلوك الخلاق أو عدم تشجيعه فى داخل المنظمات نتائج سلبية . فانه اذا وجد فى مثل هذه الظروف فى تنظيم ما وفرة من الأفراد الذين يتصفون بطبيعتهم بالقدرة على الابتكار فسوف ترتفع نسبة معدل ترك العمل بينهم ، وينتاب الكثير ممن يستمرون في المنظمة التعاسة والسأم ، مما يؤدى دون شك الى انخفاض الانتاج ، وضعف الروح المعنوية .

ولعل أبرز المشكلات التى تعوق الابتكار هو تعطيل نقل الافكار الجديدة من الأعضاء الخلاقين فى المنظمة ، مع أن مثل هذه الأفكار قد تؤدى فى المدى الطويل الى قيم عظيمة الفائدة والأثر ، وقد يكون من بين هذه الأفكار المحبوسة ما يكون ذا تأثير حاسم فى رفع كفاية المنظمة أو فى تطويرها أو فى حياتها كلها . وعندما نركز على السؤال **الرئيسى وهو ما الذى يمكن اتخاذه في اطار تنظيم معين حتى يشجع الابتكار فى داخله ؟ فان علينا** أن نبدأ ببعض افتراضات تجد مساندة قوية لها فى مراجع علم النفس والسلوك التنظيمى . وهذه الافتراضات هى :

* أن توزيع صفة الابتكار فى المنظمات الانسانية غير متوازن أو متساو ، فبعض الأفراد أقدر على الابتكار من غيرهم ، وربما يتوافر فى كل فرد قدر من صفة الابتكار .

* من المستطاع زيادة مقدار الابتكار بطرق مختلفة ، ويشمل ذلك التدريب المتخصص والخبرات التعليمية .

* يمكن فى نطاق محدود تشجيع صفة الابتكار أو الحد منها ومكافأتها ، أو معاقبتها واطلاقها أو تبديدها .

* يستلهم أفراد التنظيم الى درجة كبيرة الطريق الذى يسلكونه فى داخل التنظيم من القادة والمديرين فيه .

ونحتاج الى التركيز بصفة خاصة على الافتراضين الأخيرين ، فاذا أضفنا اليهما ما هو مقرر من أهمية القدرة على الابتكار فى الوقت الحالى ، فان هذا يؤدى الى القضية التالية :

« يتحمل القائد والمدير العصرى مسئولية توفير القيادة والادارة التى سوف تعظم السلوك الابتكارى فى أفراد منظمته » . وهذه مسئولية لا يمكن التفويض فيها . فمهما بلغت درجة التشجيع والتعضيد التى يلقاها الفرد من قرنائه فى التنظيم ، فلابد أن يجد ما يقنعه بأن قيادة المنظمة تحس نفس الشعور حياله ، وتقدر ما يبدو منه من قدرة على الابتكار .

فكيف يستطيع المدير العصرى اذن أن يوفر الجو الادارى الذى يزدهر فيه الابتكار ؟

نقدم فيما يلى بعض اجابات مقترحة عن دور المنظمة مستمدة من بحوث ودراسات أعدت عن منظمات ، معظمها خاصة تضم أعدادا كبيرة من العلماء المهنيين والمهندسين وهى :

الارتقاء بالمقدرة الابتكارية :

على المدير أن يحاول أن يرتقى بمقـــدرته الابتكارية عن طريق القراءة فى مجال تخصصه ، والمشاركة فى حلقات البحث ، والتدريب العملى، والأنواع الأخرى من الخبرات التـــدريبية . وسوف يصبح المدير الذى زاد من قدرته على الابتكار أكثر ادراكا لأهمية الابتكار ، وميـلا الى تعهده لدى الآخرين ، وبذلك يتخذ خطوة عملية كبيرة في اظهار اهتمامه بتشجيع الابتكار فى منظمته .

• الاقلال من السلوك البيروقراطى

يحتاج المدير الى الاقلال من انتهاج السلوك البيروقراطى فى منظمتـــه حتى لا يعترض ذلك سبيل التجديد والابتكار .

وكثيرا ما يبرز الاهتمام بالاقلال من السلوك البـــيروقراطى فى مراجع الادارة التى تدرس التعارض بين أهداف الفرد وأهداف التنظيم . اذ يجاهد الفرد من أجل تحقيق ذاته ، وابراز اهميتها ونضجها الى تدعيم الرأى الذى يؤيده ، وابراز الخلافات الفردية ، بينما يحاول التنظيم أن يوجد التوافق ، ويرتقى بالانتاج ، ويقـــدم الخدمات للعملاء ، ويسوى الخلافات ، ويحقق التنسيق . ومن ثم فلا مفر من حدوث التصادم ، فاما أن يغفل الفرد أهدافه ، أو أن يعمل بجـد لتحقيقها . وينتج عن الحالة الأولى الاحباط ، وعن الثانية البوار ، وحل هذه المشكلة هو فى تحقيق قدر من الانصهار بين أهـــداف الفرد وأهداف التنظيم .

وسوف لا يساعد أى من الارتباط الكامل بالتنظيم أو الانفصال الكامل عنه على تنمية الابتكار . ويبدو أن العلاقة المثلى بين الأهـداف الشخصية والتنظيمية تكون حيث ينظر الأفراد الى التنظيم على أنه سبيل الى الارتقاء المهنى .

فالاهتمام بالارتقاءالوظيفى يرفع مستوىالآمال الذى يتطلبه تنشيط البحث حتى يجعله يتجاوز الحل الأول المقبول ، كما أن النظر الى التنظيم باعتباره سبيل الرقى المهنى يسخر هذا الدافع القوى لصالح التنظيم فى انصـــهار جزئى بين الأهداف الشخصية والتنظيمية .

• اعادة تشكيل نظام المكافأة

يحتاج المدير الى بذل محاولة لاعادة تشكيل نظام المكافأة فى منظمته ، لأن أسلوب المكافأة المعتاد الذى يتمثل فى اضفاء المكانة والسلطة ومنح المال يغرى الموظفين بالمناورة للحصول على مركز أكبر ، أو لارضـــاء الرؤساء ومسايرتهم ، وهى اتجاهات لا تشجع على التجـــديد والسلوك الابتكارى . وقد تتضمن المكافآت أنواعا أخرى مثل زيادة الأجازات ، أو منح حرية أوسـع للأفراد فى اختيار العمل . ولكن التحدى الذى يتعرض له الفرد يكمن فى مشكلة تتطلب الحل ، وفى أسلوب الحل ، بينما تتمثل المكافأة فيما يضفيه حل المشكلة من رضـــا نفسى ، ومن استحسان الزملاء ، أكثر منه فى أى زيادةمحدودة من المال أو القدرة أو المكانة . وحتى يرتبط حل المشكلة بالجزاء عنها ، فلابد أن يكون الفرد قادرا على أن يختار طريق الحل ويسير فيه بما يرى .

والواقع أن الأفراد يبحثون عن حلول مبتكرة عندما تواجههم مشكلة صعبة ، وكلما زادت أهمية المشكلة كان الدافع على البحث أقوى . ولكن حتى يكون هناك ضـــمان لاستمرار البحث ، واحتمال قوى فى التوصل الى حل جديد يجب العمل على : تشجيع البحث . فلابد أن يكافىء التنظيم البحث ويخفض من تكاليف الحصول على البيانات . وكلما كان الاتصال بالخبراء أيسر عظم الجزاء الذى يناله « صاحب الفكرة » ، وكذا الاحتمال في استمرار البحث .

التخفف من التقييم المستمر : اذ يمكن أن يتحول البحث بسبب كثرة عمليات التقييم الى مجرد طالب بيانات تؤيد حلولا سبق أن قدمت ، كما تصرف أفراد التنظيم الآخرون عن الاهتمــــام بالأبحاث .

التخلص قدر الامكان من الحدود الزمنية :
عندما تكون هناك ضغوط زمنية يعمل «الباحث» على اختصار البحث ، والمرجح أن تكون البحوث أقل أثرا عندما ترتبط بزمن محدد .

اشـــتراك عـــدد كبير من الأفراد ذوى التخصصات والخلفيات المتبـــاينة فى اجـــراء البحث . فالافضل عدم الاقتصار فى حل المشكلات

على قسم واحد ، بل الأجدر تشجيع مشاركة جميع أجزاء التنظيم على التوصل الى الحلول .

• التوسع فى التفويض واللامركزية

على المدير أن يطبق فى منظمته درجة أكبر من التفويض واللامركزية ، ولا يقتصر فيهما على تفويض الواجبات ، بل يهتم بتفويض النفوذ والقدرة . ففى المنظمات التى يشجع فيها السلوك الخلاق ترتبط القدرة والنفوذ والمكانة ارتباطا وثيقا . بل انها تنبع فى الحقيقة من عوامل مثل: الاستقلال في العمل وفى اختيار المسائل أكثر مما تنبع من الشارات التقليدية للمكانة كالرياش والأثاث . والفرد الذى يعمل فى مثل هذه البيئة يحاول أن يستمد رضاه فى عمله من تغيير زملائه فى المهنة ، أكثر مما يستمده من رؤسائه فى المستوى الأعلى ، وهذا يدعم اللامركزية فى شبكة القدرة والتأثير والمكانة .

• المرونة فى الهيكل التنظيمى وفى المسئوليات :

على المدير أن ينظر رغم الصعوبات نظرة فاحصة طويلة فى الهيكل التنظيمى لمنظمته ، ويحاول أن يجعله أقل جمودا ، ويجعل المسئوليات الرسمية غير بالغة الدقة فى التحديد بحيث ينطوى النظام على بعض التداخل والتكرار . اذ أنه اذا اتصف تحديد عمل كل فرد بالدقة الشديدة نزل الاتصال الى الحد الأدنى ، ونقص بالتالى عدد الاتصالات التى يتوقع أن تكون مثمرة . بينما يؤدى عدم الوضوح فى تحديد خطوط الاتصال الرسمية الى قدر كبير من الاتصالات والتفاعل .

ويبدو أنه يوجد فى هذا الرأى قدر من عدم الاتساق ، اذ كيف تدعم الأمان الشخصى فى موقف لا يملك فيه أى قسم أو وحدة فى المنظمة مسئولية واضحة التحديد ؟ فاذا كان الأمان الشخصى ينبع — كما ذكرنا — من الاعراب عن الاستحسان الذى يقابل به العمل ، ومن زيادة الاستقلال في اختيار العمل ومن الاقلال فى الجهد للتوصل الى المكانة وما يرتبط بها ، فان كل هذا يمكن ضمانه فى الواقع بطريقة أيسر فى ظل تشكيل ادارى مرن .

بعض التغييرات فى الاجراءات الادارية :

على المدير أن يفكر فى ادخال بعض تغييرات فى الاجراءات الادارية ، وهى تغيرات تبنى بصفة عامة على الاقلال من الرقابة وتطبيق الديموقراطية والتفويض واللامركزية .

دور المدير فى تشجيع الابتكار :

من اهم مسئوليات المدير المحافظة على حيوية المنشأة ، واستمرار نشاطها ، وتخليصها من عيوب الروتين . وليس يغنى في هذا شىء عن اهتمامه الشخصى المباشر ويتمثل ذلك فى :

أن يؤمن المدير شخصيا بأهمية الابتكار ، ويكون راغبا بصدق فى الاقدام على المخاطرة ، ولا يكتفى بأن يسير الى الأمام فى بطء وامان .

والا يتردد فى أن يطالب بالابتكار . فالادارة التى تسعى حقيقة الى الحصول على أفكار وانجازات جديدة ، تصر بشدة على طلبها ، ولا تقبل من يعمل فيها ، لأنه ينفذ جميع القواعد .

وأن يجعل الابتكار موضوعا يحظى منه باهتمام مستمر ، ولا ينظر الى الابتكار على أنه لا يعدو أن يكون مشروعا فى منظمته ، بل ينظر اليه على أنه فى طبيعته عملية مستمرة أكثر منه عمل موقوت ، وأنه يحظى بجهد منظم في خطوات مستقرة وعلى اساس منطقى .

وأن ينظر فى تقييمه لانجاز الأفراد الى المخاطرة التى اجتنبت ، كما ينظر الى ما أقدم عليه من هذه المخاطرة . كما يقدم الأسئلة التى تشجع على التفكير فى الابتكار ويحسن أن يشجع على المجادلة والنقد والمناقشة فى الأهداف والسياسات والانتاج وغير ذلك . وأن تكون علاقته مع مرءوسيه ومعاونيه علاقة تشجع التفكير الابتكارى اكثر مما تحد منه . واذا أراد التوصل الى أفكار ومفاهيم جديدة فعليه أن يتحمل نفقاتها من كثرة المجادلة والاحتكاك والصراع .

ومن واجب المدير أن يكلف العاملين معه القيام بأعمال فى مجالات جديدة ، ويعرضهم

دائما ليواجهوا مسئوليات ومواقف جديدة ، كأن يكلف المشرف على البيع أن يبحث فى مشكلة ادارية فى الانتاج ، أو أن يشترك أحد المهندسين فى برنامج اعلان . كما يمكن أن يكلف الشخص المتفتح فى اطار نفس عمله بواجبات تتزايد فى التعقيد والصعوبة .

وعليه أيضا أن يحاول الكشف عن الشخص القادر على الابتكار ، ويحاول الاتجاه اليه ، فليس هناك منطق فى اعتبار أن الأفراد يتساوون فى القدرة على الابتكار . والواقع أن تطبيق مثل هذه الخرافة يضر أكثر مما ينفع ، لأنه بهذا لا تتاح فرصة كافية للقادر على الابتكار ، ويشعر غير القادر بالهلع والارتباك أمام المسئولية .

وكما أن هناك أفرادا يهمهم أن ينجحوا فى الابتكار ، فهناك آخرون يغرمون بالدقة والنظام ، ويفضلون التحسين عن طريق التعديلات الدقيقة البطيئة أكثر من التغيير المفاجيء ، وآخرون بين هذين النوعين . وكلما كان المدير أقدر على التمييز بين هذه المجموعات كان أكثر قدرة على الاحتفاظ باتزان دينامى بين المواهب فى منظمته .

ويستطيع المدير أن يجعل من نفسه نموذجا لروح الابتكار . ولا يعنى هذا أن يتصف هو نفسه بمقدرة فذة على الابتكار والتصور أو العبقرية ، ولكن المقصود أنه كلما كان أقدر على تعليم اهمية الابتكار ، متخذا من نفسه مثلا ، كان أقدر على الهام الآخرين .

ونخلص من ذلك الى أنه ينبغى للمدير الذى يهتم بزيادة الابتكار والتجديد فى منظمته أن يعمل لبلوغ الأهداف الآتية :

زيادة التخصص المهنى .

استخدام تشكيل رئاسى مرن .

التوسع فى اللامركزية .

استعمال حرية أكثر فى الاتصالات وتنظيم المشروع ما أمكن .

التبديل فى الواجبات .

التوسع فى الاعتماد على عمل الجماعة .

اعادة التنظيم بصفة مستمرة .

التعديل فى نظام المكافأة والحافز .

احداث تغييرات فى كثير من اجراءات الادارة .

دور فريق الادارة فى تشجيع الابتكار :

هناك جوانب كثيرة فى متطلبات الابتكار لا يمكن أن تنهض بها الا الادارة ، وهى تعمل كفريق . فاحتمالات العمل الجماعى وأثره كبيرة جدا ، وسنكتفى هنا بذكر أهم الخطوات ، وهذه الخطوات لا تقتصر قيمتها على ما تؤدى اليه من نتائج مباشرة ، ولكنها تجعل الجهود الفردية أكثر فاعلية .

أ ــ بعض الخطوات الأساسية لتشجيع الابتكار :

• تحديد الأهداف التى تحاول الادارة أن تصل اليها :

وهذا يعنى أن على فريق الادارة أن يحدد الأهداف المنظورة ، ثم يحاول جاهدا أن يرسم السبيل الى الوصول اليها . فلنتصور أن هدف الادارة فى مدى خمس أو عشر سنوات هو تحقيق عدد من المشروعات . فسوف يقوم فريق الادارة مدفوعا بهذا الهدف الى تقديم أفكار جديدة لم تكن تدخل فى اعتباره ما لم يمد بصره الى سنوات مستقبلة .

• محاولة اكساب النص على الأهداف أسلوبا متجددا :

تعتبر بعض أهداف المنشآت أساسية ، بحيث تحتفظ بصلاحيتها لسنوات طويلة . ولكن تكرار استخدام نفس الألفاظ للتعبير عن الهدف يفقده الكثير من قدرته على اثارة الفكر والخيال. ومن ثم يكون على الادارة أن تداوم على اعادة صياغة الألفاظ المعبرة عن أهدافها ، بحيث تحافظ على أسلوبها القشيب ومعانيها المثيرة فى عقول الموظفين .

• مساندة مجهودات البحوث الجادة :

ولا تقتصر المساندة على التدعيم المالى للبحوث ، ولكنها تهتم أيضا بتأييد المكانة بحيث يتوافر للأفراد الباحثين والفنيين مستوى من الأجر والامتيازات ونوع القيادة الادارية التى تبرز عمليا مدى التقدير الفعلى للبحوث الجادة.

ب ــ بعض الخطـــوات الاختيارية لتشجيع الابتكار :

• استخدام أفراد البحوث والتطـــورات الادارية .

الفكرة فى هذه الوظيفة أن الأفكار والطرق الجديدة فى اتخاذ القرار تتعرض ــ شأنها شأن المنتجات الجديدة ــ للبحث والتطوير . ويجب أن يعمل أفراد البحـــوث والتطورات منكرين لذواتهم من خلف المنفـــذين ، يســـاعدونهم فى الاحاطة بالمشكلات وتقـــديرها وتحليلهـــا ، ويحيطونهم بالمعرفة الجديدة لتطوير عملهم . ويمكن أن ينتج عن الابتكار الدخول فى مجالات، مثل التخطيط والاجراءات والاســـتفادة من المستشارين الخارجين الخلاقين .

• تكوين فريق عمل من المنفذين لدراسة المشكلات الرئيسية .

ويكفى أن يعمل هذا الفريق على أن يزعزع الروتين القديم ، ويثير كثيراً من الأفكار الجديدة، ولابد أن يمضى فى هذا بتأييد من الادارة العليا .

• ترقية الشـــباب من المديرين الذين يتصفون بالاقدام الى المســـتويات العليا من الوظائف .

ويجب أن تصطنع الشجاعة فى تنفيذ هذا العمل أو يبتعد عنه كلية ، فاذا لم يرق الشبان الى المناصب العليا بسرعة كافية ، فمن المحتمل أن ينجح المتمسكون بالأقدمية فى الاقنـــاع بأن الطريقة المثلى هى الطريقة المضمونة المختبرة . ولا شك أن لهذا الاتجاه عيوبه ، اذ قد يفقـــد المنفذون الذين تخطاهم غيرهم فى الترقية الثقة بأنفسهم ، ولكن قد تكون هذه الخسارة فى بعض الأحيان ضئيلة بالنسبة للمكاسب .

• تعيين مساعد مدير مسئول عن الابتكار .

في اطار هذا النهج يخلى أحد المنفـــذين المسئولين من العمل الروتينى ، ويخصص لفحص عيوب الاجراءات الحالية ، وتمحيص ســـياسة المنشأة ، واثارة حمـــاسة الأفراد والارتفاع بفاعليتهم ، ومن أمثلة هذا فى محيط الجامعات المصرية تعيين وكيل للبحوث والدراسات العليا فى كل جامعة .

وراء كل رجل قدير يوجـــد دائما رجل قدير آخر

مثل صينى

• تكوين فريق دائم للأفكار .

تتطلب هذه الخطوة تخصيص فريق من المنفذين للبحث والنظر فى جميع الأفكار التى توفر امكانيات اســـاسية وثورية للمنظمة على المدى الطويل ، بصرف النظر عن امكانية توافرها الآن ومقدار فائدتها . وهذا المدخل يشبه فى مفهومه الاجراء السابق ، ولكنه يتطلب ارتباطات تنظيمية أكبر . ويحاج مؤيدو هذا الرأى بأنه فى المنشأة النمطية لا يتصف المسئولون عن التنفيذ بالتحمس للأفكار الجـــديدة ، والاقتراحات الجـــذرية ، ومن ثم فان الأمر يحتاج الى فئة قد تحدث دفعة لتشجيع الابتكار . وعلى هذا الفريق أن يفسح صـــدره للاقتراحات من كل المســـتويات ، ويذيع عمله بصفة مستمرة فى جميع أرجاء المنشأة .

الخـــلاصة :

ان الابتكار من الوظائف الأساسية التى تعنى بها الادارة ، والتى يجب أن تضع لها أهدافا فى المدى القصير والمدى الطويل ، وأن تتحمـــل المسئولية عن توفير فرصتها ، وتهيئة الجـــو اللائم ، وتوفير الحوافز والتقـــدير للناجحين فيها . وعليها أن تعلم كيف تدمج الموهبة الخلاقة فى التنظيم وتوجهها اتجاها محددا .

فالابتكار لا يترك للمصادفة ، ولا يجـــوز انتظار التغيير العشوائى ، بل انه يستند على التحسين والتطوير والاختراع . وواجب الادارة أن تنهض بنصيب كبير فى هـــذه العملية ، بأن تساند بشدة وتدعم بصـــفة مستمرة الابتكار التكنولوجى والاجتماعى .

دراســة الحـالات في الادارة

ابراهيم على البرلسى

مدير معهد الادارة العامة

قدم بحوثا عديدة وشارك فى مؤتمرات كثيرة فى الادارة . ترجم كتبــا من أهمهــا كتاب « دولة الادارة » و « دور الثقافة فى اعداد المديرين » ، « الادارة العامة » ، « المأثورات فى الادارة » ، « أنماط جديدة فى الادارة » .



الواقعية فى التدريب الادارى :

يرى كثير من المشتغلين والدارسين والباحثين فى الادارة أنها تشمل العلم والفن فى آن معا . وحتى يتحول الاهتمام عن النظرة الجــامدة والمبادىء التى انتشرت عن الادارة العلمية ، اتجه كثير من أساتذة الادارة الى اثارة تفكير طلبتهم ، واتخذوا لذلك وسائل من أهمها دراسة الحالات ، وذلك لتوضيح العملية الادارية ، وايجاد نوع من « الواقعية » فى معالجة المبادىء النظرية التى تتردد فى كتب الادارة .

ويحتاج دارس الادارة فى اعداده أن يتعلم حقائق الحياة العملية . وحتى لا يصدمه الواقع ، عليه أن يدرك أن عالم المبادىء الثابتة التى يقرأ عنها فى الكتب الدراسية لا يلتقى دائما مع حقائق الحياة . وكذلك فان بحوث علماء الاجتماع جعلت اســـاتذة الادارة غير متمسكين بالمبادىء التى اخذوا بها فيما مضى . فقد زعزعت تجارب « هوثورن » التى أجريت فى الولايات المتحدة الأمريكية منذ سنة ١٩٣٠ أركان الادارة العلمية عندما أوضحت أن عمال المصانع لا يتصرفون

دائما لخدمة مصالحهم الخاصة . والنموذج المألوف للرجل « الاقتصادى » الذى يزيد انتاجه كلما زاد أجره ، وكلما تحسنت ظروف العمل ، قد اخذ يخلى مكانه لانسان معقد المشاعر ، يكتنفه الغموض فى تصرفاته .

ومن الواضح أنه فى تدريب الموظفين يتعامل المدرب مع مجموعات ناضجة لا تجذبها حاجة قوية تدفعها للتعلم ، لأنها تظن فى نفسها المهارة فيما تؤديه من عمل ، وأنه ليس بها حاجة الى مزيد من التعلم . فاذا أراد المدرب أن يسترعى انتباههم ، ويثير اهتمامهم ، وينشط تفكيرهم ، ويجعلهم يداومون على التفكير النشيط المتعقل، فعليه أن يجعل تفكيرهم يتركز على ما يقول . وقد يكون بعض الدارسين واسعى الأفق مقبلين على التحصيل ، ومتعاونين ، ولكن غيرهم قد يكون أميل للمغالطة ، وأكثر ميلا للتساؤل اذا بدا من المدرب اتجاه الى نتائج معينة . كما أن هناك خطورة فى دراسة بعض الموضوعات ألا يكون للاستماع أثر يذكر ، اذ أن مجرد عملية الاصغاء الى الأقوال الحكيمة والنصائح الصادقة لا ينتج الا أثرا ضئيلا . ويلزم فى عملية التعلم أن يتعاون فيها المتعلم تعاونا فعالا . ولا ينشأ مثل هذا التعاون من الدارسين تلقائيا ، بل لابد أن تهيأ له ظروفه ويستمر التشجيع عليه .

وبصرف النظر عما قد يصيب المستمعين من سأم ، فهناك خطورة كذلك من معالجة الموضوعات من نواح غير محدودة ، بحيث تفقد الصلة بحقائق الحياة اليومية . وعلى من يقوم بتدريب الموظفين أن يحاول الربط بين التدريب وحقائق العمل نفسه . والتجربة تدل على أن الموظفين قوم عمليون يتمسكون بآرائهم ، وينظرون الى الدراسات النظرية على أنها مضيعة للوقت . وقد نلمس لهم العذر فى الابتعاد عن الدراسات النظرية البحتة ، لأن حاجتهم الحقيقية فى غرس مبادىء الادارة النظرية فى عقولهم ليست بقدر حاجتهم الى مساعدتهم ، على أن يكونوا أكثر ادراكا لنتائج عملهم ، وأكثر تيقظا للتحسين فيه .

فهل يساعد استخدام الحالات فى دراسة الادارة على التغلب على بعض المصاعب فى تدريب الموظفين ؟

طريقة الحالات :

كانت الطريقة المعتادة فى تعلم القانون على مدى اجيال كثيرة لطلبة القانون العام الانجليزى هى دراسة تقارير الأحكام القضائية ، كما كان اسلوب دراسة الحالات طريقة مستقرة فى دراسة أقسام اخرى من القانون لم تكن مبوبة تبويبا كاملا ، ولكنها كانت تعتمد على السوابق .

ويقال ان تحوير هذه الطريقة فى دراسة القانون للاستفادة بها فى دراسة ادارة الأعمال يرجع الى سنة ١٩١٩ حين بدأت مدرسة ادارة الأعمال بجامعة هارڤارد فى استخدامها .

وتعرف طريقة الحالات فى الادارة كما يلى :

« ان الحالة هى جزء مركز من التاريخ الادارى الحى ، يصف كيف أن موظفا أو أكثر اتخذوا قرارا معينا ، أو كيف نفذوا هذا القرار ».

فهى تقرير عن اتخاذ قرار أو سلسلة قرارات عن موضوع هام يتعلق بالبرنامج أو السياسة يصف كيف اتخذ أصحاب الشأن من الاداريين والسياسيين والمواطنين من أصحاب المصالح المتعددة وغيرهم قرارهم فى المشكلة ، وكيف أنهم تفهموها وحددوها ؟ وما هى وجهات النظر الأخرى التى ناقشوها ، وما الذى جعلهم يصلون الى ما اتخذوا من قرار ؟ وكيف نفذوا هذا القرار ، وماذا كانت نتائج اختيارهم سلوك طريق معين ؟ أن ما يقوم به مؤلف الحالة هو فى العادة اعادة عرض ما حدث فى مختلف المستويات ومختلف المكاتب وبين الأفراد العديدين فى فترة من الزمن قصيرة نوعا . وبذلك يعطى التقرير عن الحالة للقارىء صورة لم تكتمل من قبل لأى من المشتركين فيها وقت حدوثها . ومع ذلك فان المؤلف لا يعطينا القصة كاملة ، ولكن ما يقصه يرينا أن اتخاذ القرار فى الادارة يشمل أشياء كثيرة ، أهمها انه عملية انسانية مليئة بالمشكلات والاحتمالات ، وتستغرق مجهودا بشريا كبيرا .

ويتوقف استخدام طريقة الحالات على توافر مادة مناسبة مكتوبة تقدم الى الدارسين .

وعندما تتوافر الحالات المنشورة فانه يمكن أن يعهد بها الى الدارسين كأفراد أو جماعات . والأسلوب الشائع أن يطلب اليهم دراسة مواد الحالة ، ثم يدخلوا فى نقاش جماعى مع الأستاذ يقدمون فيه أفكارهم وخبرتهم فيما يتصل بهذه الحالة . ولا شك أن التوسع فى استخدام الحالات فى تدريب الموظفين على الادارة يتوقف على توافر الحالات المكتوبة ، اذ يتطلب اعداد حالة للنشر درجة كبيرة من المهارة المهنية ، كما يتطلب انفاق الوقت والجهد والمال ، ولذلك فان كثيرا من معاهد الادارة تفتقر الى الموارد التى تسمح لها بتنفيذ برنامج لكتابة الحالات .

وقد كان موضوع استخدام حالات أعدت فى بلد أجنبى موضع جدل ، ولكن هناك اتفاقا عاما على أن كل بلد ، أو على الأقل كل منطقـــة أو مجموعة من البلاد تحتاج الى مادة خاصة بها لاعداد الحالات . وان محاولة استخدام المادة التى أعدت فى بلد له تقاليد ادارية شديدة التباين يعنى اغفال الاتصال المباشر بالمشكلات العمليـة التى تعتبر أكثر السمات فائدة فى اسلوب دراسة الحالات .

ولكن من حسن الحظ أنه ليس من الضرورى تأجيل استخدام الحـــالات حتى تعد حالات واقعية مكتملة . فبينما هناك اتفاق عام على أن الحالات تكون أكبر قيمة اذا كانت حالات واقعية وليست خيالية ، فانه من الممكن اعداد حالات افتراضية . والأغلب أن تكون كتابة الحـالات الافتراضية أيسر من القيام بالبحوث التى يتطلبها اعداد حالات واقعية للدراسة . ويمكن النظر الى الحالة الافتراضية على أنهـا مشروع يقدم الى الأفراد والفرق والمجموعات للبحث عن حل.

وقد نظر الى البرنامج الدولى لاعداد حالات فى الادارة العامة ـ وهو المشروع الذى بدأ صغيرا فى سنة ١٩٤٨ بين أربع جامعـــات أمريكية ، وتشترك فيه الآن سبعون جامعة ومعهدا فى ثمان عشرة دولة ، منها ١٢ جامعـــة ومعهدا خارج الولايات المتحدة ـ على أنه تطور بالغ الأهمية ، وأن الاتجاه الذى اتخذ فى نشر الحالات يعبر عن تحول أساسى فى دراســة وتعليم العمليـــات الادارية . وأصبحت الحالات تستخدم بعد ذلك بانتظـــام كطريقة للتعليم فى كثير من المعـاهد الممتازة . كما انتشرت دراسة الحالات فى رسائل الطلبة ، وفى البحوث الخاصة . ومع ذلك فانه لا ينتظر أن تطغى هذه الطريقة على الطـــرق التقليدية فى التعليم ، أو تحل محلها ، ولكنهـا ستصبح أحد الطرق المتبعة والمفيدة .

ويبدو أن كثيرا من الأســاتذة قد أدرك ان هناك اتجاهات فى الادارة ـ كمـا فى غيرها ـ لا يمكن أدراكها تمـــاما عن طريق المحـــاضرة أو القراءة ، مهما تكن ممتازة . فالطالب قـد يتقبل ، ولكنه لا يستطيع أن يتفهم ، وفى مثل هذه الموضوعات تقدم طريقة الحالات حلا ولو جزئيا . وكذلك فان الحالات هى أكثر الطـرق المعروفة التى تصور مشـــكلات الولاء المتعدد ، والصعوبات التى تنشأ من صعوبة المواءمة بين الولاء الشخصى والولاء للمهنـــة ، ثم الولاء للمنظمة . هـذه المشكلات يجب أن تدرس فى موقف حى حتى يمكن فهمها . فقـــد يستطيع الفرد ان يتحدث بطلاقة وبحكمة عن « حدود الاختيار » مثلا ، ولكن هذا المفهوم لا يمكن ادراكه ادراكا كاملا حتى يجد الانسان نفسه فى موقف لا يستطيع فيه أن يختار الاختيار الصحيح ، فيدرك حينئذ أن حريته فى الاختيار محدودة . وقد أثبتت الحالات أنها طريقة فعـــالة فى نقل مواقف الشدة ، والتضحيةالانسانية ، والانتصار أو الفشل التى تصاحب المواقف الادارية .

وربما كانت الفكرة الأساسية التى تظهر فى كثير من الحـــالات أن الادارة عملية مفاوضـــة مستمرة تؤدى الى التوفيق بين المصـــالح المتعارضة . وهى توضـــح وتكرر أنه يندر أن تتخذ القرارات الهامة ابتداء ، وأنه لا توجـد قواعد مقررة لاتخاذها ، ولكنها تتطور وتخرج أثناء عملية التوفيق . ولا شك أن كل من يقرأ الحـــالات يتوافر له فهم أوسع للادارة كعملية وكسياسية ، اذ هى تحوى المعلومات المادية ، وهى فى نفس الوقت طريقـــة لتطبيق هـــذه المعلومات المادية فى مواقف واضحة .

وتفترض طريقة استخدام الحالات أن كل فرد يحضر اجتماعات المناقشة لديه خبرة يمكن أن تساعد الآخرين على توسيع وجهات نظرهم ، وتؤدى الى اكسابهم فهما جديدا . والهدف هو جعل المشترك فى التدريب يفكر بنفســـه فى مشكلات الحـــالة ، وأن يبحث مع الآخرين مشكلات عمله ، ثم يستخلص نتائجه الخاصة عن أفضل الطرق لحل المشكلات . وهذا التفكير يقوم به عن طريق التعبير عن آرائه ومقـــارنة انطباعاته بتلك التى يثيرها الأعضاء الآخرون فى الاجتماع . ثم تلخص كل هذه الأفكار بين الحين والآخر عن طريق قائد المناقشة . وهنا يصبح المتدرب عضوا نشيطا ، اذ يسهم فى تحمـــل المسئولية ليضيف نصيبه منها الى المناقشة . وهو يبذل جهدا شخصيا للتعبير عن آرائه التى ربما لم يحاول قبل ذلك توضيحها . واذا كان جو الاجتمـــاع يشجع على المناقشـــة الحرة ، ولا يســيطر عليه الرئيس ، فان كل مشترك فى الحالة سيتبادل أفكاره ووجهات نظره بحرية ، وبذلك ينشأ لديه احترام للآراء المفيدة التى توضع أمامه ، وينتهى الى قبول الحقيقة بأن كل موقف يمكن النظر اليه من زوايا مختلفة .

ويجد المتدرب أثناء تطور المناقشـــات انه يكتسب علما عن طريق مجهوده العقلى وحده ، كما يوفق بين أفكاره وأفكار الآخرين ليصل الى

نتائج ربما لم تخطر له من قبل على بال • ويكسب عن طريق هذا النوع من المشاركة احترام الآخرين كما يكتسب شيئا من التواضع .

والحالات لا تصمم لتبين الطرق الصحيحة لمعالجة المشكلات ، لكنها تستخدم فى أغراض المناقشة . وتعرض الحالات جوهر الحوادث بأمانة ، وهى تحوى خليطا من الحقائق والآراء والاتجاهات والفروض التى يجب على رجل التنفيذ أن يقيمها عند الوصول الى قرار . ولما كان من النادر ان يتوافر للمنفذ كل الحقائق التى يحتاج اليها ، فان الحالات تصف الحقائق التى ظهرت أهميتها للمنفذين المختصين فى كل حالة .

ويحتاج قائد المناقشة الى المهارة ، والى معرفة صحيحة بالموضوع ، والى الخيال ، ، والى القدرة على تنشيط فكر الآخرين . ويبتعد عن الدور التقليدى للمعلم مادام لا يحاضر ولا يتصرف كما لو كان « الحجة » ، بل أنه يثير الأسئلة لتنشيط النقاش ومساعدة المشتركين على رؤية نقط الضعف فى حججهم . ولكنه يضيف بعض الملاحظات التى تساعد أفراد المجموعة على زيادة التعمق فى المشكلات ، أو على استكشاف أوجه أخرى للحلول . وهو يشجع التحليل التفصيلى للموقف بأكمله ، بينما لا يشجع التعميمات .

اعداد الحالات التدريبية :

تعد الحالات على أساس مقابلات تتم مع الموظفين الذين اشتركوا فى العملية التى يجرى وصفها ، واستنادا الى وثائق الملفات والمذكرات الداخلية والتقارير الرسمية والخطابات وغيرها. وهى تحاول أن تمثل « أجزاء من حياة ادارية واقعية » وتهدف ان تكسب القارىء ، الأحساس بناحية واقعية من العمل الادارى ، وتتيح له أن يفهم مواقف الشخصيات الأساسية فهما دقيقا، بحيث يستطيع أن يتصور نفسه فى مكانها . ويحاول كاتب الحالة أن يبين كيف راى الأشخاص الأساسيون فيها الحوادث ، وكيف تأثروا بها وهى تجرى . وتمثل اقوال المشتركين فى الحالة ونواياهم واستراتيجيتهم وتفسيراتهم ومعتقداتهم جزءا كبيرا من موضوعها .

وقد تحوى الحالة مادة لم يعرف عنها المشتركون فيها شيئا وقت حدوثها . ولكن كاتب الحالة يميز دائما بين ما كان معروفا وقت الحالة ويبين مالا يمكن معرفته الا فى وقت لاحق ، كما يحاول ان يمكن القارىء من أن يفهم ويقدر أفعال شخصيات الحالة الرئيسيين .

وليس هناك شكل أمثل للحالة يخدم كل غرض تعليمى فى كل دولة . فقد تكون الحالة من القصر بحيث لا تستغرق الا صفحات قليلة ، أو تكون من الطول بحيث تكاد تكون كتابا ، ويتوقف ذلك على الموضوع ومجاله ، وعلى درجة التفصيل التى يحرص عليها المؤلف ، وتعتمد هذه العوامل بدورها على الأغراض التى تعد الحالة من أجلها . ومع ذلك فان اعداد الحالة لا يكون أبدا غاية لذاته .

ويمكن أن تعد مادة الحالة بطرق متعددة لأغراض تعليمية متباينة • فقد تكتب الحالة بافاضة وبتفصيل كبير لطلبة الدراسات العليا يتناولونها فى حلقة بحث ، أو قد ينتهج أسلوب « طريقة الحدث » ولا يوزع على الطلبة عند ابتداء المناقشة الا فقرة أو فقرتان تلخيصا للمشكلة الرئيسية من حالة طويلة . ويقتصر الأمر فى قراءة الحالة المطولة التى ظهرت فيها المشكلة على الأستاذ ، وربما على واحد من الطلبة فحسب .

والسمة التى لاغنى عنها فى الحالة هى التمسك بالصدق والدقة والنظر الى الحقيقة من زوايا متعددة . ومحافظة على هذه الاتجاهات من المعتاد أن ترسل مسودات الحالات الى الموظفين التى تصف الحالة أدوارهم ، ويطلب اليهم اقتراح اية تفصيلات اضافية أو تعديلات تجعل الحالة أصدق تمثيلا للواقع الحى كما أحسوه وقت وقوعه • وتدرس الملفات والمذكرات بدقة وعناية عندما يصطدم الكاتب بأقوال متعارضة ، ولكن واقع الحال من ان الموظفين فى الوظائف المختلفة ينظرون الى نفس الحوادث نظرات متباينة يظل كل منها بعدا متميزا فى دراسة الحالة . وفى بعض الأحيان أيضا تراجع مسودة الحالة مجموعات من العلماء وخبراء الادارة ، أو تختبر الحالة تجريبيا قبل أن تنشر فى صورتها النهائية • وقد يكون من المستحيل مراعاة الدقة المطلقة والدلالة ، ولكن المجهود الجاد المستمر لبلوغ هذه المطالب عنصر لا غنى عنه فى تحضير حالات الدراسة .

وقد تعد الحالات من أجل :

(١) الأغراض التعليمية او **(٢) الأغراض العلمية** أو **(٣) الأغراض التنفيذية** الاجرائية لمساعدة

الموظفين على تشـــخيص مشـــكلات الادارة فى اجهزتهم .

وفى بعض البلاد تعد الحالات لتخدم الأغراض الثلاثة جميعها .

وقد حجب التركيز على استخدام الحالات فى الأغراض التعليمية وما اكتسبته من شهرة وذيوع أهميتها فى الأغراض العلمية .

وقد تخدم دراسة الحالات أهدافا علمية متنـــوعة ، ويميز الانسان منهـــا مجالين على الأقل :

الأول : أنها تضيف عمقا الى نظرة العلماء على الطبيعة العـــامة للعمليات الحكومية ، فلا يقتصر فى اعداد الحالات فى بعض البلاد على أن يستخدمها الدارسون ، بل يكون من اهدافها الرئيسية احاطة الأســـاتذة باجراءات العمل فى الحكومة المعاصرة .

الثانى : أنه يمكن استخدام دراسة الحالات كأداة فى مشروعات البحث العلمى الادارى فى البلاد حديثة الاستقلال ، اذ أن علماء الادارة وممارسيها فى هذه البلاد يحسون حاجة شديدة عاجلة الى المعرفة الاختبارية عن طـرق العمل فى هـــذه الحكومات الجديدة ، وهذه الحالات توفر معلومات واقعية عن كيفية سير العمل الحكومى تساعد فى تحديد أولويات القيام بالبحوث الادارية .

وقد أظهرت التجربة فى يوغوسلافيا والهند والفلبين والولايات المتحدة الأمريكية أنه يمكن باستخدام حالة واحدة خدمة أهـــداف متعددة ، بعضها تعليمية ، وبعضها علمية ، وبعضها اجرائية تنفيذية . فمثلا حالة عن عملية اعداد الميزانية تبين عادة مدى الأنشطة والقوى التى تؤثر تأثيرا كبيرا فى تحضيرها . وهى على هذا الوضع تقدم بلا شك معلومات مفيدة للأخصائيين المهتمين بموضوعات أخرى ، مثل التنسيق والاتصالات والتخطيط الاقتصـــادى والتفويض والعلاقات الانسانية ومعاملات الموظفين مع الوزراء ، وربما كذلك عن العلاقات التنفيذية التشريعية وجماعات الضغط وغير ذلك .

ولما كان اعداد الحالات عملية صعبة كبيرة النفقات تحتاج الى بحوث تجريبية ، فان هناك أسبابا اقتصـــادية قوية تؤيد الأهتمام باعداد الحالات ، بحيث تؤدى الى توفير المعرفة القيمة على أوسع نطاق ، وبحيث تكون متوازنة ومتلائمة مع موضوعها .

رأى فى اسلوب دراسة الحالات :

أهم مميزات استخدام الحالات فى التدريب الادارى أنها وسيلة ناجحة فى خلق مناقشـــات حية وعميقة بين الدارسين ، وقـــد كون بعض المدرسين برامج كاملة حول الحـــالات ، بينما استعملها آخرون مع الكتب الدراسية ، ويرفض غيرهم استعمالها كمادة دراسية على أساس أنها لا تؤدى الى نتائج محددة .

ولا يمكن النظر الى طريقة الحالات فى الادارة على أنها الدواء الشافى الذى ظهر حديثا ليحل جميع مشـــكلات التعليم والتدريب فى المجال الادارى . كما أنهـــا ليست طريقة تتطلب من الأستاذ أن يتخلى عن مسئوليته فى التعليم ، أو فنا من فنون السحر لا تتأتى ممارسته الا بعد سنوات من التلمذة المترهبة على يد الأساتذة الكبار . ولكن التجربة فى كثـير من البـــلاد قد أوضحت أنها أسلوب سهل التطبيق ، ويمكن أن تعـــدل بحيث تكون مفيدة وقليلة النفقات ، وتستخدم فى بلاد ذات تقاليد ادارية مختلفة ، ومستويات اقتصادية متباينة ، وطرق فى التعليم والتدريب متغايرة .

وأهم ما يتميز به هذا الأسلوب فى التدريب الادارى أنه :

- يجعل الدارس عضوا نشيطا فى عملية التعلم ، ويتيح له الفرصة للتعلم من خبرة الاداريين الآخرين .
- ينبه الدارسين الى الحذر فى تطبيق مبادىء الكتب المنهجية فى الادارة على مواقف الحياة الواقعية ـ وبصفة خاصة فى البلاد سريعة النمو ـ ويحذر من خطورة الاســتغراق فى التبسيط ، ومن التعميم عن السلوك الادارى .
- يجعل الدارس يدرك أن كل اقتراح بأحداث نوع من التغيير يحرم شخصا ما فى وقت ما من شىء تعود عليه ، أو يجب أن يحصل عليه .
- يدعم المقدرة على اتخاذ قرارات ، اسـتنادا الى معرفة محدودة وكذلك المقـــدرة على الاحتفاظ بالتوازن العقلى والعاطفى فى تحليل المواقف المعقدة .
- يشـير الى العملية المعقدة المتشـــابكة من التفاوض والتوفيق بين القيم المتنافسة التى تستخرج منها قرارات رسم السياسة ، كما توضح الادارة كعملية وسياسة .

● يدعو الى الاهتمام بعقدة الولاء المتضـارب الذى يغلب أن يتعرض له كل من يعمل فى المؤسسات الكبيرة .

وهناك ناحية لم تنجح فيها الحالات النجاح المأمول ، ولم تحقق الهدف من استخدامها . فالحالات لم تقـدم مادة كافية لدعم نظريات الادارة أو اجابة افتراضـاتها ، فهى تنشـط التسـاؤل والتفكير ، ولكنها لا توفر البيانات الكافية التى يمكن أن ترجح الآراء ، وتبين أكثرها فائدة واقناعا . وبرغم ذلك فانه من المسلم به أن أثارة المناقشة ومحاولة وضع النظريات مبرر قوى لاستخدم الحالات .

ومن ثم فانه يعاب على ماحدث من التوسع فى اعداد الحالات التدريبية ـ وخاصة فى البرنامج المشترك بين الجامعات ـ أنه أوجد فيضا جديدا من الافتراضات والمسائل فى الادارة دون أن يحاول أن يبحث العديد من المشكلات التى أثارتهاالحالات السابقة . ولذلك اقترح أن يسير برنامج اعداد الحالات على أساس منهجى علمى بحيث تختار بعض النظريات الادارية التى تقدمهـا الكتب المنهجية والدراسات المشـــهورة لتوضع تحت البحث ، وتعد سلسلة من الحالات حول كل من هذه النظريات بطريقة تسمح بالحكم على صحتها . فاذا تبين من هذه الحالات أن احدى النظريات قد نقضت ، فانه يصرف النظر عن اعداد حالات جديدة عنها . كما أنه اذا ظهر أن الدلائل على صحة نظرية أخرى كافية فانه لا مبرر لجمع أدلة أخرى تؤيد صحتها . أما اذا كان الشك فى صحة احدى النظريات ما زال قائما ، أو انها ما زالت تحتـــاج الى تأييد فان الأمر يتطلب اختيـار موضوعات واعداد حالات جديدة بعناية فائقة حتى يتضح الموقف .

قصـدنا من هذا الحديث عن اسـتخدام الحالات فى دراسة الادارة توجيه النظر الى أسلوب اتبع منذ عشرات السنين ، وكان للتعاون الدولى شـأن فى ذيوعه وتطويره . فالحالات الآن تعد وتستخدم بنجاح فى الجامعات ومعاهد الادارة من بلاد متعددة ، مثل يوغوسلافيا والهند والفيلبين واندونيسيا وباكستان وهولندا ،وكذلك فى النمسا وبلغاريا والبرازيل والمانيا ، هذا بالاضافة الى ذيوع اسـتعمالها من قبل فى الولايات المتحدة الأمريكية ثم فى بريطانيا .

والواقع أن أسلوب الحالات لا يعدو أن يكون واحدا من بين عديد من الأساليب التى يمكن أن تستخدم فى تعلم و تعليم الادارة . ولهذا الأسلوب كما لغيره نقط القوة والضعف والحدود والقيود والامكانيات .

وقد استهدفنا من نشر هذا المقال ان نثير الموضـــوع بين اســـاتذة الادارة والباحثين والدارسين والعاملين فى مجالاتها ، حتى تتضح التجربة العربية فى استخدام هـذا الأسلوب ، وحتى يثار النقاش والبحث فى التعاون فى اعداد حالات من الواقع المصرى . فلا شك أن الادارة المصرية دخلتمجالات وتجارب عديدة ، وتعرضت لأخطاء ومصاعب ومشكلات شتى ، ولا بد أن تسجل هذه التجارب والمواقف ، وهى كثيرة ومتنوعة بقدر عمليات التغيـير والتطوير ، ثم تدرس وتحلل وتستخلص منها الحقائق والنتائج والأوضاع الملائمة . ولعل أسلوب اعداد الحالات واستخدامها أن يكون من أحسن الوســائل فى تسجيل وتحليل هذه التجارب الغزيرة والمتنوعة، والاستفادة منها فى التدريب ، فى البحوث الادارية بغية التوصل الى أنماط جديدة فى الادارة .

والحالة التالية تنشرها المجلة كبداية لأثارة النقاش والبحث بين أساتذة الادارة ، والكشف عن الجهود والتجارب المصرية فى هذا الموضوع ، آملة أن تتناول الدراسة جميع نواحيه وأن تتبلور الى مشروع كبير فى اعداد واستخدام الحالات فى مجالى البحوث والتدريب .

المراجـــع

1. Harold Stein
   Public Administration and Policy Development.
   A Case Book Edited by Harold Stein, 1952.

2. E.A. Bock
   Essays on the case method in Public Administration.
   International Institute of Administrative Sciences.
   Brussels, 1962.

3. Education in Public Administration edited by Donald C. Stone.
   International Institute of Administrative Sciences.
   Brussels, 1963.

4. Handbook of Training in The Public Service.
   United Nations.
   New York, 1966.

حالة

شركة ابو سمبل للصناعات المعدنية

د. ملاك جرجس

مشاكل القوى العاملة الناتجة عن ادماج أربع شركات

مشكلات ادماج الشركات

تقـديم :

لا شك فى أن موضوع ادماج الشركات له أهمية قصوى فى مجتمعنا ، لأن للادماج آثارا بعيدة فى الانتاج وفى العاملين بالوحدات الانتاجية ، فضلا عن آثاره بالنسبة للاقتصاد القومى .

كما أن الادماج كظاهرة اقتصادية لها من يؤيدها ، ولها من يعارضها ، أو يدعو الى عدم التوسع فيها ، ومن المسئولين من نادى أخيرا بحل ادماج بعض الشركات التى أدمجت ..

وتتلخص وجهة نظر المؤيدين لادماج الشركات فى ان الادماج يحقق تكوين وحدات انتاجية كبيرة يمكنها مسايرة التطور الصناعى ، والتغلب على نقص الفنيين اللازمين فى المشروعات الصغيرة ، كما أن الادماج يساعد على تحقيق مبدأ تخصص الوحدة الانتاجية ، ويشجعها على التوسع الذاتى ، وبالتالى تتحقق لها القدرة على المنافسة والربح .

وينادى المعارضون للادماج بأن تحقيق أهداف الادماج فى المشروعات الصغيرة يمكن ان يتم باجـراء التوسعات اللازمة فيها ، لأن الادماج كثيرا مالا يحقق الأهداف المرجوة منه وينتج عنه مشكلات فى الانتاج وفى التمويل والتسويق ، ولكن مع أهمية هذه الأمور فان مشكلات التنظيم والأفراد أكثر منها تعقيدا ، فان التفاوت فى مستويات الأجور والمرتبات فى الشركات المندمجة والتفاوت فى المزايا العينية والاجتماعية وتعذر تحقيق الانسجام والعلاقات الانسانية بين العاملين ، وبالتالى تعذر ارضاء العاملين بالشركات المندمجة وخاصة بالنسبة لتوزيع الوظائف القيادية بعد الادماج ، الى غير ذلك من المشكلات فى مجالى الأفراد والتنظيم والتمثيل فى مجلس الادارة وفى المنظمات العمالية والتنظيمات الشعبية تنشأ عنها صعوبات شديدة تؤثر تأثيرا سيئا فى الانتاج وفى بقاء الشركة ذاتها .

ومجلة الادارة بسرها أن تدعو قراءها الى التعليق على الحالة المنشورة ، وبيان هل الادماج كان ضرورة لتحقيق انتاج أوفر وأهداف اقتصادية أكبر ، أم أن الادماج تم لمجـرد أنه كان اتجاها عاما ؟

ثم بيان هل اتبع الأسلوب العلمى فى ادارة الشركة الجديدة ، من حيث التنظيم والعلاقات الانسانية بين العاملين فيها ؟

وهل كان لاشتراك العاملين فى مجلس الادارة دور فى تحقيق الانسجام فى الشركة الجديدة ، وهل كانت ديناميات العمل فى مجلس الادارة هى النتيجة الطبيعية لمشكلات الادماج أم كانت هناك أسباب اخرى لها ... ؟

ان مشكلات الادماج أو مزاياه يجب أن تناقش بعمق وعلى أساس علمى ، لأنه بقدر كفاءة الانتاج ، تتحدد قدرة الدولة فى العمل السياسى الداخلى والخارجى على السواء .

في عام ١٩٦٣ صدر قرار جمهوري بادماج اربع شركات اصبحت تعمل كوحـــدات شبه مستقلة لمدة سنة تحت اسم شركة أبو ســـمبل للصناعات الهندسية ، ثم أدمجت ادماجا تاما ماليا واداريا .

لجان الاتحـــاد الاشتراكي واللجان النقـابية بالشركات الأربع :

كان لـــكل من الشركة الأولى ، والشركتين الثانيـــة والثالثة ، والشركة الرابعة لجنـــة مستقلة للاتحاد الاشتراكي ،ولجنة نقابية قبل التأميم ، وقد استمر استقلال لجان الاتحاد الاشتراكي بعد التأميم ، ولكن اللجنة النقابية أصبحت واحدة بالنسبة لجميع عمال الشركات الأربع المندمجة .

ادمـاج ادارات الوحـــدات المكونة للشركة الجديدة :

بدأت الادارة الجديدة عقب صدور قرار الادماج ، في الابقاء على استقلال الوحـــدات الانتاجية بالتنسيق بينها ، وأصبحت كل وحدة تمد الأخرى بما قد ينقصها بدلا من التشغيل بالخارج .

الا أن الشركة الجديدة منذ اللحظة الأولى ، وجدت نفسها أمام ثلاث ادارات للحســابات وثلاث ادارات لشئون العاملين ، وهكذا الحال في أغلب الوظائف الادارية العليا والوسطى .. فاضطرت الى ادماج الادارات المتماثلة منـــذ اللحظـــة الأولى « يناير ١٩٦٤ » ، وتم ذلك باختيار من رأت الشركة أنه أكفأ مدير للحسابات وأكفأ مدير للأفراد ، وهكذا في باقي الادارات العــــامة . واستتبع ذلك بالضرورة وضـــع المديرين الآخرين في فئة رئاسية أقل نسبيا من فئة المديرين ، مما أثار نفوس كثير من العاملين وأشعرهم بالغبن والقلق على وضـــعهم وعلى مستقبلهم ، ثم صـــدر بعـــد ذلك أمر ادارى بتقييم ومعادلة الوظائف بوضعها الجديد فظهرت الحزازات على أشدها بين العاملين وبين الادارة تتخذ شكلا واضحا وبدأت الاشاعات والاتهامات تظهر في جو العمل .. وفيما يلي أمثلة منها :

١ ــ ردد كثير من العـــاملين أن المنـــاصب الرئيسية تقلدها العـــاملون من وحـــدة « صقر اخوان » بالرغم من أنهـــا أصغر الشركات المندمجة حجما من حيث عـــدد العاملين وان كانت أكثرها ربحية وتنظيما قبل التأميم .

٢ ــ قيل أن الادارة قد اشترت بعض العاملين من سائر الوحدات من المستويات القيادية الشعبية بقصد الحصول على سكوتهم وعدم اعتراضهم . وكان هذا الاتهام صريحا وكتابة في استنكار وزع في اجتماع ضم لجـــان الاتحاد الاشتراكي الثلاث .

٣ ــ انهالت التظلمات لجميع المستويات العليا في الدولة ووصل بعضها الى القضاء ولجان التحكيم الا أنها انتهت في النهاية الى تأييد الشركة فيما اتخذته من قرارات .

وقد ساعد على البلبلة الفكرية للعاملين .. العوامل الآتية :

١ ــ أن متوسط المرتبات لوحـــدة « المتواكل اخوان » منخفضـــة نسبيا اذا ما قيس بمتوسط المرتبات في وحدتي « صقر » ، « هندام » ، وذلك نظرا لأن الظروف المالية القاسية التي مرت بهـــا الشركة الأولى أوصلتها الى خسائر تزيد على رأس المال .

٢ ــ أصبح داخل الشركة بعد الاندماج ثلاث لجان للاتحاد الاشتراكي ، وهي التي كانت موجودة أصلا بالشركات المندمجة ، وقـــد اصبحت كل لجنة مستقلة تعمل بعيدا عن الأخرى ، بل لقد دب العداء بينها ، كمـــا شاعت بين العاملين روح الانفصـــالية بوضوح وتقمص العاملون في أكثر من وحدة شخصية الوحدة المظلومة ، خصوصا في وحدة المتواكل ، ووصل الأمر بهذه الروح الانفصالية أن احدى لجان الاتحاد الاشتراكي الثـــلاث كانت تصـــدر قرارات ونداءات تستنكر فيهـــا القرارات الصـــادرة من اللجنتين الأخريين .

٣ ــ أسفرت انتخابات الأعضـــاء المنتخبين بمجلس الادارة عن كون ثلاثة من الأعضاء الأربعة المنتخبين كانوا من العاملين بوحدة « المتواكل اخوان » وذلك لكثرتهم العددية نسبيا والرابع من وحدة صقر ، ولم يفز أى من المرشحين من وحـــدة « هندام » بعضوية مجلس الادارة ، وهـــذا أشعر العاملين بتلك الوحدة بخيبة أمل ، وذلك بالرغم من أن مدير مصنعهم عضو معين بمجلس الادارة .

٤ ــ أن بعض أعضاء اللجـان القيادية وصف رئيس مجلس الادارة بالدكتاتورية لأنه ركز السلطة والاشراف المباشر على كل نشاط

في الشركة منذ توليه رئاستها ، وكان تعليل رئيس مجلس الادارة لهذه الحقيقة أنه كان يهدف لانجاح الشركة الجديدة خصوصا وحدة المتواكل بعد الخسائر التى كانت تتكبدها سنة بعد أخرى قبل التأميم .. وقرر رئيس مجلس الادارة أن تركيز السلطة في يده استمر حوالى سنة الى أن حققت الوحدات الثلاث أرباحا ثم حول سلطاته لمديرى المصانع والادارات . ولكن الشائع فى الوسط العمالى طوال مدة عمل رئيس مجلس الادارة بالشركة — الى أن استقال — هو أن رئيس مجلس الادارة رجل دكتاتورى ، متعجرف ، منزو ، لا يتفاهم مع أحد ، ويصدر الأوامر بدون ترو ، ويعلل البعض ذلك بأنه صغير السن ، يعتمد فى ذلك على نسبه وحسبه.

فترة هدوء :

وقد قرر رئيس مجلس الادارة أنه ومديرى الادارات لجأوا ازاء هذه الروح المعنوية الساخطة الى أن يعلنوا للعاملين بأن التقييم الذى تم فى يناير ١٩٦٤ ماهو الا تقييم مؤقت سوف يليه فى القريب تقييم جديد على أسس تضعها الدولة ويعتمده مجلس الوزراء لكل شركة على حدة ، فهدأ الجو نسبيا انتظارا لأمل اعادة التقييم ، وقد ساعد على هذا الهدوء المزايا التى حصل عليها العاملون بالشركة ، والتى ذكر منها رئيس مجلس الادارة المزايا الآتية :

١ — تطبيق الرعاية الطبية الشاملة بما فى ذلك صرف النظارات الطبية واجراء العمليات الجراحية والتحاليل الطبية وتعيين اخصائيين لأمراض العيون والأذن والأنف والحنجرة والأسنان ، هذا فضلا عن الزيارة اليومية للأطباء للمصانع ، وهذه الرعاية لم تكن مكفولة بهذه الجودة فى الوحدات الثلاث قبل التأميم خصوصا فى وحدة « المتواكل » .

٢ — استحداث صرف وجبة غذائية يومية من اللبن والبسكويت لجميع العاملين بالمصانع بالمجان .

٣ — تنظيم رحلات صيفية للعاملين الى راس البر لمدة أسبوع ، نظير مبلغ جنيه واحد لكل المصروفات .

٤ — صرف زى موحد للعاملين بالمصانع وحصول كل فرد على بدلتين سنويا بالمجان وهى ميزة عينية لم يعتدها العمال قبل التأميم .

هذا بالاضافة الى ضم متوسط المنح الى الأجر ، وتحويل الأجر من اليومى الى الشهرى مما نتج عنه ارتفاع فى متوسط الأجور بمعدل ١٥٫٨ ٪ .

اعادة التقييم وتدهور الروح المعنوية :

وقد قرر رجال الادارة العليا أنه ما أن أعلن عن اعادة تقييم ومعادلة الوظائف بالشركات الا وبدأ الهدوء الظاهرى ينقلب الى غليان وتهم يكيلها العاملون بعضهم للبعض الآخر ، ثم شكاوى عن اختلاسات وتخريب وانحرافات أرسلت الى رئاسة الجمهورية والاتحاد الاشتراكى ووزير الصناعة والنيابة العامة والنيابة الادارية وغيرها من الجهات الرسمية . كل ذلك بدافع تنحية بعض رؤساء الادارات طمعا فى وظائفهم مستغلين العمال فى هذا الصراع أسوأ استغلال فاضطربت الروح المعنوية وانتشرت الاشاعات وتبلبلت الأفكار مرة ثانية ولكن بشكل أعنف .

كما اتخذ الصراع أسلوب التشهير بسمعة رئيس مجلس الادارة وسمعة بعض العاملين عن طريق الشكاوى المجهولة والكيدية والتى أسفر التحقيق الطويل فيها عن عدم صحتها ، كل هذا بهدف بلبلة الأفكار والتشكيك فى كفاءة بعض العاملين وأحقيتهم فى شغل الوظائف العليا التى يشغلونها .

وأخيرا اتخذ الصراع مظهرا عنيفا وذلك بتدبير المؤامرات ضد بعض العاملين بوحدة «صقر» وبتلفيق التهم الى بعضهم بعضا ، الأمر الذى دعا الى تدخل أجهزة الأمن بالدولة ، كالمباحث العامة والمباحث الجنائية والاتحاد الاشتراكى والنيابة العامة ، وأدى الى تضامن وحدتى « صقر » و « هندام » ضد وحدة «المتواكل» ، لدرجة أن وحدتى الاتحاد الاشتراكى الأولى والثانية أصدرتا استنكارا لما يقوم به بعض العاملين فى وحدة المتواكل ، من تلفيق التهم وتدبير المؤامرات لكبار موظفى وحدتى صقر وهندام ، مما أثر على الانتاج تأثيرا ضارا ، وطالبوا بتنحية عضوى مجلس الادارة المنتخبين عن العمال وكلاهما أصلا من وحدة « المتواكل اخوان » لأنهما يقودان حملات التشهير ، ولأن أحدهما متهم فى تزوير تحقق فيه النيابة العامة ولم ينته التحقيق بعد .

رأى رئيس مجلس الادارة فى تدهور الانتاج :

قال رئيس مجلس الادارة أن الانتاج حاليا أقل بكثير من امكانيات الشركة ، خصوصا فى عام ١٩٦٦/٦٥ ، وبالذات فى الشهور من يوليو ١٩٦٥ الى فبراير ١٩٦٦ ، وهى الفترة التى كثرت فيها تحقيقــات اجهــزة الرقابة والأمن فى الدولة للشـكاوى المجهولة ، والمزورة والموقع عليهـا والمرسلة من بعض العاملين .. وفيما يلى بيـان بقيمة الانتاج بالشركة فى الأعوام من ٦٣ — ١٩٦٦ شهرا بشهر للتدليل على تأثر الانتاج :

قسم الاحصاء والمتابعة :

قيمة انتاج الشركة

خلال أعوام ٦٤/٦٣ حتى أغسطس ١٩٦٦.

الشهر	٦٣-٦٤	٦٤-٦٥	٦٥-٦٦
	ج	ج	ج
يوليو «حراسة»	١٣٥٤٨٥	١٢١٢١٤	١١٨٤٠٤
أغسطس «حراسة»	١٣٧٠١٤	١٩٠٥٩٧	١٩٣٥٦٢
سبتمبر «تأميم»	١٢٠٦٥٦	١١٨١٠٤	١٤٥٤٠٦
أكتوبر	١٥١٨٨٣	٩٣٦٥٤	١٨٩٣٢٥
نوفبر	١٩٤٧٢١	١٢٠٤٨٦	١٩٨٧٨٨
ديسمبر	٢١٥٧٨٥	١٥٦٤٧٠	١٥١٣٤٧
يناير	١٨٥٧٣٠	٢٢٨٩٦٨	١٦٤١٢٢
فبراير	١٤٢٧٧٣	٢٤٧٨١٧	١٩١٨٦٢
مارس	١٨٠٧١٦	٢٦١٠٧٧	٢١٠١٥٣
أبريل	١٧٨٤٦٣	٢٢١١٩٤	٢٤٨٧١٠
مايو	١٩٥٠٤٩	٣٠٤٥٣٠	٣٠١٠١٥
يونيو	١٣٨٦٨٠	١٥٤٥٨٨	٢٩٠٢٤٦
إجمالى	١٩٧٦٩٥٥	٢٢١٨٦٩٩	٢٤٠٢٩٤٠

وعنـــدما سئل رئيس مجاس الادارة عن السبب المباشر لتدهور قيمة الانتاج قال :

« أعتقد أن السبب المباشر فى ذلك هـــو انشغال رجال الادارة العليا بالمشـــكلات الداخلية والرد على الشكاوى والتحقيقات التى تجريهـا الجهات الرسمية . .أنا شخصيا فى الشهور من يوليو ٦٥ حتى فبراير ١٩٦٦ كان أغلب وقتى ووقت المديرين المسئولين بالشركة مشـــغولا بذلك .. حوالى ٧٠ ٪ من الوقت مشغول بأعمال لا صلة لها بالانتاج .. مثلا الرد على استفسارات جهات رسمية ودراسة نتيجة الشـــكاوى .. مقابلة شخصيات مسئولة فى اجهزة الرقابة والأمن .. محاولات توفيق بين العاملين بالوحدات المختلفة الى غير ذلك مما لا صلة له بالانتاج » .

وقـــد فسر رئيس مجاس الادارة أسباب حالة الاضطراب فى الشركة فقال :

« هناك مجموعة من العاملين بالشركة كونت عصـــابة بغرض الارهاب والحصول على نفوذ شخصى ولم أتخذ ضدهم فى الوقت المناسب أى اجراء ، وبالتالى انتهوا الى الشعور بأنه يمكنهم عمـــل أى شىء .. نصـــف غرضـــهم تحقيق مكاسب شخصية ، ونصفه الثانى نزوع للسيطرة والشعور بالقوة والنفوذ داخل الشركة .. لقـد تمكنوا من قبل أن يصلوا معى للأسف الى بعض طلباتهم ، والآن هم فى حالة تململ وضيق ، لأنى تنبهت لهم بعـــد أن تبينت أن تقربهم لى كان لأغراض شخصية وبعد أن ادركت أنه لا يمكن الاعتماد عليهم فى العمل .

فى أول الأمر انتقيت أحسن العـــاملين فى الوحـــدات الثلاث ووضعتهم مديرين فى بدايه عهدى بالشركة . وبالمصادفة كان عدد كبير منهم من وحـــدة « صقر » وبعـــدها كنت أدير بطريقة دكتاتورية لأنى كنت لا أثق بأحـــد وكل البريد كان يمر بمكتبى أولا .. كل خطاب أوقعـــه بنفسى .. استمرت على هذا المنوال شهرين ثم بعد ذلك بدات أعطى القليل من سلطاتى للمديرين بالشركة ، لكن مع مراقبتى لكل صغيرة وكبيرة ، كان كل خطاب يخرج من الشركة لابد أن أوافق عليه شفويا وأن ترسل منه صورة لمكتبى ، وبعض الموضوعات بالذات تعرض على الخطابات الخاصة بها قبل توقيعها للتصدير .. حققت بذلك بعض النجاح وحققنا ارباحا لم نكن نحلم بها .. وقد ابقينا ميزانيات كل وحدة « شركة » من الشركات المندمجة منفصلة خلال السنة الأولى من العمل .. تصور أن الانتاج وصل الى ١٨٦ ٪ فى وحـــدة « المتواكل » التى كانت دائما تحقق خسائر لعدة سنوات قبل الادماج .

لم استطع الاستمرار فى القيـــام بكل كبيرة وصغيرة وخصوصا أن الشركة بدات تتسع فى أعمالها فبدات فى تفويض ســـلطاتى واشركت القيادات الشعبية ومجلس الادارة فى كل شىء .

فى أوائل عام ١٩٦٤ بدأنا العمل فى مجلس الادارة الجديد ومضينا بعض الوقت نعمـــل فى سلام ولكن سرعان مابدا الخلاف يدب بين الأعضاء المنتخبين ، كل منهم ممثلا للوحدة التى ينتمى

اليها أصلا ، فتكتل عضوان من المنتخبين وهما ينتميان أصلا لوحدة « المتواكل » ضد عضو ينتمى أصلا لوحدة « صقر » ، وبالتبعية ساءت الروح المعنوية والعلاقات بين العاملين فى الوحدات نتيجة الاشاعات التى كان يطلقها كل من الفريقين المتنازعين من الأعضاء المنتخبين بالمجلس وأثر ذلك على الانتاج .

وقد زادت حدة الصراع فى المجلس بين الأعضاء المنتخبين عندما جاء دور تسكين كل منهم على درجة ، وعندما طالب احدهم بضم العموله التى كان يتقاضاها من المبيعات للمرتب ، وقد حاولت ارضاء الطرفين ووافقنا فى المجلس على بعض الطلبات الشخصية لهم ، ولكنى تبينت الآن أنى كنت مخطئا لأن ذلك جعلهم يتمادون فى طلباتهم وطلبات أصدقائهم وأقاربهم من العاملين معهم مما زاد روح الطائفية والانفصال بين الوحدات الانتاجية .. وتحول الأمر من الطلبات الشخصية الى الطعن فى شاغلى وظائف الادارة العليا بالشركة بأمل تنحيتهم لوظائف أخرى ، وتولى مؤيدى الأعضاء المنتخبين هذه الوظائف ، فبدأت الشكاوى المجهولة ، والشكاوى الموقعة بأسماء حقيقية ولكن مزورة تصل لجميع الجهات الرسمية فى الدولة وخصوصا أجهزة الرقابة والأمن ، وتحوى هذه الشكاوى بلاغات عن سرقات واختلاسات ، بل وصل الأمر الى تدبير بعض الجرائم كوضع قطع معدنية أو أدوات من منتجات المصانع ، فى عربات بعض الموظفين أو السائقين بالشركة ، ثم ابلاغ الشرطة لضبطهم متلبسين للاساءة بسمعة العاملين بوحدة كوحده « صقر » .

ولا شك أن الصراع بين الوحدات كان على أشده ضد وحدة « صقر » لأن نسبة كبيرة من كبار الموظفين حاليا كانوا من قدامى الموظفين بها قبل التأميم ، كما أن النقد كان على أشده ضد عمال وموظفى وحدة المتواكل لأنها كانت لا تحقق ارباحا بل تحقق خسائر جسيمة وكان العمال لا يمنحون علاوات مددا تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات ، بل كانوا لا يصرفون مرتباتهم بانتظام فى أى شهر من الشهور قبل التأميم فأصبحوا الآن فى حال يختلف عما مضى ، بل أصبحوا يشاركون فى الأرباح .. فمن أقوال عمال وحدة « صقر » مثلا « احنا بنينا الشركة وحدنا ثم أدمجوا معانا شركة مفلسة .. الآن ياخدوا فلوسنا ويصرفوها عليهم » .

وأضاف رئيس مجلس الادارة فقال :

« ان الصراع كان واضحا حتى بين مديرى المصانع ، فأحدهم وهو رئيس مصانع « هندام » وأصلا كان يعمل بها ، حاصل على درجة الماجستير فى الهندسة وكان العمال يلقبونه بالدكتور ، فى حين أن رئيس مصانع المتواكل كان خريجا للفنون والصنايع ، وأصلا مديرا لنفس المصنع قبل التأميم . وكان الثانى يتقاضى مرتبا أكبر وفى درجة مالية أكبر ، مما ادى الى عدم تعاون الوحدتين ، والى اصرار مدير مصنع هندام على الاستقلال فى الانتاج عن مصنع المتواكل وبالتالى الى تحريض العمال على المطالبة بذلك مستغلين الصراع والأقوال التى يرددها عمال مصنع « صقر » .

وحتى بعد أن قمت بتخصيص كل وحدة من الوحدات لمرحلة من مراحل التصنيع للمنتجات التى ننتجها ، فان التعاون كان غير محقق بين الوحدات الثلاث ، وساعد على ذلك أن كل وحدة من الوحدات كانت فى مكان يبعد عن الوحدتين الأخريين ٥ كيلومترات ، كما أن كل وحدة كانت تلقى المسئولية فى بطء الانتاج على الوحدة الأخرى وهكذا .

وقد زاد من مشاكل الشركة أن اداراتها المختلفة أيضا كانت من عدة جهات متفرقة ، مما يساعد على انتشار الاشاعات وبطء اجراءات العمل .

« فى الواقع أنا تعبت خالص وبما أنى لا أصلح أن أكون رئيس مجلس ادارة فقد صممت على الاستقالة وتقدمت بها فعلا » .

رأى مدير المصانع :

قال مدير مصنع « المتواكل » :

« ان المشكلة مشكلة علاقات انسانية ورواسب من الماضى من ثلاث سنوات قبل التأميم . كنا فى مصنع المتواكل، ورئيس مجلس ادارته لم يكن يفقه أى شىء فى الادارة العلمية،وليس لديه اعتبارات للعلاقات الانسانية فى المصنع ، كل همه كان ازاى يكسب .. كان يكسب فى وقت ما لكن على حساب العمال ، ثم ساءت فى السنوات الأخيرة حالة العمال لدرجة كبيرة ، وكان رئيس شئون العمال فى المصنع أصله ضابط شرطة مفصول ، يسوق العمال بالكرباج ، ويفصلهم لأتفه الأسباب، مما جعل العمال يتكتلون ويثورون كثيرا ضد الادارة .. هذه الرواسب ما زالت فى نفوس العمال رغم تغير الظروف .. صاحب المصنع كان خايف من التأميم فلم يعط أهمية للمصنع

ولا لظروف العمل ولا للوقاية من الاصـــابات ، مما زاد من شعور العمال بالظلم ، وترسبت هذه المشاعر عندهم ضد الادارة ، والآن أعتقـــد أن رواسب الشعور بالظلم والكراهيـــة للادارة ما زالت فى نفوس العمال رغم تغيير الظروف . أيام ان كنا قطاعا خاصا ، كان زعماء العمـــال أشبه بأفراد العصـــابات يحطمون ويثورون بعنف فى وجه الادارة لأتفـــه الأسباب ، وكان لهم مركز مرموق بين العمال . الادارة الجديدة بعد التأميم لم تعط زعماء العمال نفس المركز الذى كان لهم فيما مضى .. حاول هؤلاء الأفراد أن يتقـــربوا للادارة ــ رئيس مجلس الادارة ــ فوجدوا بابها مقفلا ، فتقربوا للعمال ونجح بعضهم فعلا لعضوية مجلس الادارة .. ونظرا لاتســـاع الهوة بين الادارة وبين زعماء العمال .. تسمع كل يوم عن تلفيق تهمة لأحد كبار الموظفين ، أو اشاعات من وحدة انتاجية ضد وحدة انتاجية أخرى ، أو عن سرقات واختلاسات ، وتصدر فعلا بيانات متضاربة من وحدات الاتحاد الاشتراكى الثلاث بالشركة ، كما ان أجهزة الرقابة والامن تتردد كثيرا على الادارة وعلى المصانع للتحقيق ، وعندئذ تزداد الاشاعات وحرب الأعصاب مما أثر على الانتاج الكلى للشركة .. تصور أن قيمة انتاج الشركة فى شهر مايو ١٩٦٥ وهو شهر الانتاج بلغ ٣٠٠ الف جنيه وذلك لأن كل وحدة انتاجية حاولت أن تثبت وجودها ، وتنافسها أدى الى نتيجـــة عظيمة يمكن قياسها مثلا بانتاج شهر يونيو ١٩٦٥ والأشهر التى تاته وهى كالآتى :

الشهر	قيمة الانتاج بالألف جنيه
مايو ١٩٦٥ شهر الانتاج	٣٠٠
يونيو ١٩٦٥	١١٠
أغسطس١٩٦٥	١٨٠
سبتمبر١٩٦٥	١٤٦
أكتوبر ١٩٦٥	١٦٤
نوفمبر ٩٩٦٥	١٨٠

ثم أضاف مدير المصانع قائلا :

« من الطريف أن أحدا ممن يتزعمون العمال الآن فى وحدة المتواكل هو نفس الشخص الذى كان يقف ضدهم أيام القطاع الخاص ، اذ كان يعمل رئيسا للأفراد وشئون العمال فى الشركة « الضابط السابق » ولكن عندما أصبح العاملون فى وحدة « المتواكل » يشعرون بالقلق لحصول نسبة كبيرة من موظفى وحـــدة « صقر » على وظائف الادارة العليا ، ظهر هذا الموظف ووقف ضد الادارة ورشح نفسه لعضوية مجلس الادارة ونجح كما نجح أحد العمال المشاغبين من وحدة المتواكل أيضا بعضوية مجلس الادارة ، والسر فى نجاح الاثنين أن عدد عمال وحدة المتواكل يزيد كثيرا على عدد عمال وحدة « صـــقر » وعلى عدد عمال وحدة « هندام » .

وقد قاوم عضوا مجلس الادارة المنتخبـــان سالفا الذكر قرار اسناد أغلب وظائف المديرين لموظفى وحدة صقر بحجة أن غيرهم من وحـــدة المتواكل أحق ، وهكذا أصبح هناك أحزاب فى كل وحدة من وحدات الانتاج الثلاث تناصر فريقا ، وبدأ الصراع يأخذ صـــورا رسمية فى مجلس الادارة ، وضد رئيس مجلس الادارة شخصيا لأنه هو الذى أصدر هذا القرار عند بدء تكوين الشركة وقبل تكوين مجلس الادارة .

ان الصراع فى عهد القطاع الخاص فى وحدة « المتواكل » كان ضد الادارة . أما الآن فان زعماء العمال يصارعون ضد الادارة وضـــد وحدتى « صقر وهندام » ، أما العـلاقات بين وحدتى « صقر وهندام » فهى أيضا ليست على مايرام ، ذلك لأن القرار الجمهورى الصادر لى ينص على أنى أعمـل مديرا للمصانع . أما القرار الصادر لزميلى مدير مصنع « هندام » فانه صدر بعد شـــهرين وينص على أنه مدير لذلك المصنع .. لذلك فهو يشكو دائمـــا لمدير المؤسسة من أن وضعه هكذا فيه تنزيل له أمام العـــاملين فى مصنعه ، وانه لا يصح أن يرفع تقارير أعماله لى كمدير للمصانع ، بحجة أن القرار الجمهورى لم يعن ذلك لأن القرارين صـــدرا عنـــد ادماج الشركة التى كان يتبعها فى الشركة الجديدة » .

رأى رئيس النقابة :

قال « الادماج سبب هذه الحالة المؤسفة.. وحدتا « صقر وهندام » كانتا وحدتين ناجحتين لهما أرباح كبيرة قبل التأميم ، بعكس وحـــدة « المتواكل » . فى أول الادماج كانت كل وحدة تعمل بالعاملين فيها أصلا على حدة ، وكل وحدة لهـا ميزانية خاصة .. أرباح وحدتى «صقر وهندام» فى هذه السنة كانت أكثر بكثير من ارباح وحدتى المتواكل ، ورغم ذلك ورغم أن الميزانيات كانت منفصلة بالنسبة لكل وحدة فان نسبة الأرباح التى وزعت على العمـــال وزعت على الجميـــع بالتساوى ، ولذلك ثار عمال وحـــدتى « صقر وهندام » . قالوا « ده مجهودنا احنا تعبنا وعمال المتواكل أخدوا من عرقنا» وطالب عمال الوحدتين

فى اجتماعات الاتحاد الاشتراكى بالانفصال التام . والواقع أن عمال المتواكل لا ينجزون كفاية طول عمرهم ويضيعون الوقت فى الدس .

الواقع أن شركة المتواكل مفلسة وواخدانا فى الرجلين عددهم ٨٠٠ عامل ، واحنا فى شركة « هندأم » ٢٥٠ ، وفى شركة برجوس ٣٥٠ .. لذلك فانهم واخدينا فى الرجلين .. فى الأرباح ، فى الانتخابات لمجلس الادارة ، فى التشكيلات العمالية .. ومعنى ذلك أن الشركة المفلسة تهيمن وتسيطر على كل حاجة .. تصور أن أعضاء مجلس اللجنة النقابية ٦ من المتواكل و ٤ من صقر و ٢ من هندام .. للأسف أن النقابة فى نظر عمال المتواكل ، أداة للسيطرة والتخريب ، للأسف أن النقابة خربانة لأن لا رئيس النقابة من وحدة هندام وأغلبية الأعضاء كما هو واضح من وحدة المتواكل .

فى انتخابات مجلس الادارة اللى نجح ٣ من وحدة المتواكل وواحد من وحدة صقر .. تصور للأسف احنا فى حالة تدهور فى الشركة ومشاكل نتيجة الادماج ، وأسبابه أن احدى الشركات غير متكافئة مع الشركات الأخرى المندمجة .

أعضاء مجلس الادارة المنتخبون من وحدة المتواكل دائما يشيعون أن رئيس مجلس الادارة ضد العاملين .. ايه بيعمل ضدنا ، مش عارف » .

رأى رئيس وحدة شئون الأفراد بمصنع المتواكل:

قال « هناك أفراد من أعضاء القيادات العمالية يحاربون الاندماج لأسباب شخصية . منها الابقاء على زعامتهم للعمال ، ومنها محاولة الضغط على الشركة للحصول على مزايا أو ترقيات .. فمثلا لو أن عاملا له شكوى ويسأل أحد قادة العمال كعضو مجلس الادارة المنتخب عما تم فيها يقول له أن الشكوى ضاعت وازاى تقدمها لرئيس هو أصلا من وحدة « صقر » ويطلب منه كتابة شكوى جديدة . ان هؤلاء الزعماء الذين يحاربون الادماج يثيرون العمال على أساس حقائق منها :

- أن مدير العلاقات العامة بالشركة أصلا من وحدة أو شركة « صقر اخوان » وانه يملأ جميع الوظائف الحساسة بمن سبق له العمل معه فى تلك الوحدة قبل التأميم .
- ان رئيس أقسام شئون الأفراد بالشركة من وحدة « صقر » أصلا ، ولا يمكن أن يناصر ويدافع عن حقوق العاملين فى الوحدتين الأخريين خصوصا وحدة المتواكل.
- أن رئيس أقسام الحسابات أيضا من وحدة « صقر » .
- أن الحرب بين فئات العاملين وبين الوحدات أدى الى تلفيق التهم . مثلا رئيس قسم ترك حقيبته التى يحضر فيها ملابسه فى البوابة وعند خروجه كان فى انتظاره بلاغ مؤداه أن الحقيبة فيها بعض الأدوات المسروقة من المصنع .. سواق سيارة من وحدة « صقر » معروف بمناصرته الشديدة لوحدته وضعوا له موتورا فى حقيبة السيارة وأبلغوا عنه .. على فكرة البواب من وحدة المتواكل ويفتش ناس وناس لأ ، يفتش العاملين من وحدة «صقر» وأحيانا كثيرة لا يفتش زملاءه القدامى من وحدة المتواكل .
- كل قائد عمالى قاعد بالبدلة والبالطو ولا يمد أبدا يده فى العمل خصوصا أعضاء مجلس الادارة والنقابة .. كل واحد عامل نفسه مفتش عام على المصنع .. احنا فى حالة رعب .. انا شخصيا قلت لأهل منزلى لو واحد احضر لى لفة أو أى شىء فى غيابى لا يستلموها خشية أن تكون من ممتلكات المصنع ويبلغوا عنى الشرطة بعدها .
- أقول لك الحق .. ان ماضى القيادات العمالية الموجودة حاليا هو ماض معروف عنه اتقانهم للتحريض والاثارة والفتن واثارة الاشاعات وتلفيق التهم .
- من وسائل ارباك الادارة التظلمات لأسباب مختلفة خصوصا بشأن التسكين .. تصور أننا وجدنا أن ٦٠٠ تظلم من التظلمات كانت بخط واحد .. ان أحد زعماء العمال كان يرشى العمال بذلك ويتفرغ طول اليوم لكتابة الشكاوى والتظلمات » .

رأى أحد قادة العمال من وحدة « صقر » وعضو باللجنة القيادية :

قال : « الادماج فى حد ذاته لم يسبب مشاكل . انما سبب المشاكل كلها التكتلات العمالية والقيادات .. وحدة « المتواكل » فيها عناصر مشاغبة من أيام القطاع الخاص .. النقابة ما زالت تشتغل بالعقلية القديمة وتقف

فى صف العامل ضد الاداريين وضد مجلس الادارة .. مهما كان العامل مخطئا . حدث أن عاملا فقد أعصابه وأهان رئيس شئون الأفراد وضربه برجله .. تدخل الملاحظ فى الورشة وضرب العامل قلمين ، العامل اعتدى عليه أيضا وأهانه .. ماذا حدث ، فى نفس اللحظة أخذه مندوبو النقابة ولفوه بأربطة على رأسه ووجهه وذراعه ومرروه على جميع أقسام المصنع وقالوا للعمال شوفوا الموظفين الكبار بتعمل فى العمال ايه .. ثبت ذلك فى التحقيق وثبت أن العامل لم يصب بشىء .. وبعدها رجوا رئيس مجلس الادارة أن يصفح عما حدث ، ولم تعط أية جزاءات ، فقد نقل العامل ومندوبو النقابة الى مصنع آخر فى نفس الشركة ، وأعتقد أن ملخص أسباب المشاكل ينحصر فى الآتى :

١ – نشر روح الانفصالية بين العمال والاداريين بحجة أن الاداريين يأخذون نصيب الأسد فى حين أن العمال يكدحون .

٢ – اظهار الادارة دائما بمظهر التحيز والضعف بالنسبة لتنفيذ قراراتها ، وبالدكتاتورية أحيانا .

٣ – تحريف قرارات مجلس الادارة بابلاغها مشوهة .

٤ – اساءة سمعة رئيس مجلس الادارة على أساس أنه ضد العمال « قيل مثلا أن الشركة محققة أرباحا لا حد لها ورئيس مجلس الادارة يضن على العاملين بوجبة غذائية .. هذا فى حين ان المزايا العينية ارتفعت بنسبة ١٨٠ ٪ عنها فى العام السابق » .

٥ – نشر الارهاب لمن ينضوى تحت ظل القادة العماليين وذلك بتدبير التهم .

٦ – وجود تكتل داخل وحدة « هندام » ضد فئة القادة من وحدة المتواكل ، وتكتل داخل وحدة « صقر » ضد فئة القادة من وحدة « المتواكل » ثم انقسام فى وحدة المتواكل أحدهما موال لعضوين من مجلس الادارة المنتخبين وهو اغلبية العمال ، والثانى موال للعضو الثالث المنتخب بمجلس الادارة من نفس الوحدة .

٧ – استعمال وسيلة الحرب ضد الادارة عن طريق الاشاعات وتشويه سمعة كبار رجال الادارة العليا والتعرض لحياتهم الخاصة ، وسمعتهم لدرجة أن ١٠ ٪ من وقت الاداريين فى المصنع مشغول فى تقصى هذه الاشاعات والرد عليها وليس هناك التفات يذكر للانتاج بالشركة .

رأى أحد زعماء العمال وعضو منتخب بمجلس الادارة :

قال : « المشكلة سببها بعد المصانع عن بعضها ، وعدم الادماج العملى والفعلى للعاملين بالشركة وتجزئهم الى ثلاثة أجزاء ثم الى جزئين فى مكانين بعيدين ، ثم هناك مشاكل نقل الانتاج ، نقل قطع جاهزة تم تشغيلها فى مصنع لتدخل فى عمل المصنع الثانى ، عمليات النقل سببت مشاكل .. كذلك هناك تنافس شديد وتنافر بين مديرى المصنعين ، واحد يقول أنا أستاذ فى كلية الهندسة . أما الثانى فهو رجل خبرة فقط ومؤهله فنون وصنايع .. فى حين أن الثانى يقول أنا رئيس المصانع حسب القرار الجمهورى .. أيضا من أهم أسباب المشاكل أن الادارات المختلفة للشركة مقسمة فى ثلاث جهات .. تصور لو عامل عايز يسأل عن موضوع له أو عايز يصحح خطأ فى مرتبه ، لازم يأخذ يوم أجازة ويدور ويلف من جهة لجهة لذلك فان قادة العمال يقضون معظم وقتهم فى المرور على المكاتب لتخليص مشاكل العمال أيضا . هناك تكتلات بين أنصاف المتعلمين وغير المتعلمين ، كما أن رئيس مجلس الادارة رجل غير ديمقراطى منزو لا يلاغينا ولا يختلط بنا .. احنا عايزين رئيس مجلس ادارة يلاغينا ونلاغيه ، الرئيس الحالى لا يسمع لنا الا اذا كان الكلام مكتوبا رسميا » .

رأى رئيس عمال محدود الثقافة جدا وعضو مجلس الادارة :

قال : « المصرى المتعلم فاهم نفسه نازل من السماء .. الأجنبى أحسن كان يقدر الواحد اللى زى أنا .. أنا أول راجل فى مصر ، أشتغل الدوكو . أبعد عنى الرؤساء ، خصوصا الاداريين وانا ابقى كويس خالص ، سبب المشاكل التسكين ، العمال بلغونا شكاوى ، واحنا بنحارب عشانهم ، ازاى كل المرتبات الحلوة تبقى لموظفى الادارة واحنا فى مشاكل بسبب غلط رئيس مجلس الادارة ، احنا ماسكين عليه عشر غلطات تضعه فى مسئولية كبيرة خالص ، فى الشركة سرقات واختلاسات ورشاوى والجهات الرسمية الآن تحقق فيها » .



الشكاوى

ودورها فى الاصلاح الادارى

بقلم

د . ليلى تكلا

يتطلب الاصلاح الادارى لكى يحقق الفرض منه أن يكون هادفا ومخططا ومستندا الى أسس دقيقة ، ومعايير واضحة تبين مدى قدرة المنظمة على تحقيق الهدف ، ومدى انحرافها عنه ، وتتعرف على أسباب هذا الانحراف ، وتتلمس مواطن الضعف فى الجهاز المنفذ .

قد يكون هذا الأمر سهلا بالنسبة للمنظمات التى تسعى الى تحقيق ربح مادى ، اذ يمكن بعملية حسابية تقييم عمل المنظمات ، حيث تقاس كفاية الادارة والتنظيم والخدمات بها بمقدار زيادة الربح كل عام . أما أجهزة الحكومة المختلفة فانها تسعى الى تنفيذ السياسة العامة ، وتهدف الى تقديم خدمات عامة للجمهور . ولذلك يتعذر قياس مدى كفايتها ماديا أو حسابيا ، وانما يمكن تقييمها عن طريق مؤشرات أخرى ، أحدها رضا الجمهور عن هذه الخدمات .

د . ليلى تكلا

ليسانس حقوق جامعة القاهرة . ماجستير الدراسات الاجتماعية من جامعة جنوب كاليفورنيا ــ دكتوراه الفلسفة فى الادارة العامة جامعة نيويورك .

وتعتبر الشكوى فى مفهومها العام تعبيرا عن عدم الرضا . وهى تستند حين تقدم الى الحق الممنوح للفرد أو الجماعة باللجوء الى الشكوى عند الاحساس بغبن أو خطأ أو انحراف . وقد أكدت هذا الحق الدساتير الحديثة فى الدول المختلفة .

والشكاوى بأنواعها المختلفة وصورها المتعددة ــ فى ضوء هذا الحق ــ من الوسائل الفعالة فى رقابة الادارة .

لهذا فان الشكاوى فى هذه المجتمعات يمكن اعتبارها أحد المؤشرات الكاشفة لنواحى القصور أو التقصير فى متطلبات المجتمع ، وضروريات التنمية .

ولما كانت الشكوى نوعا من السلوك المكتوب ، فهى نتيجة لذلك تصوير لدرجة تكيف المجتمع لقيمه الجديدة ومنجزاته ، وما يتطلع اليه من تجسيد لآماله أو سلبيته نحوها .

والادارة الحديثة فى توفرها على تنفيذ السياسة العامة للدول لا تحظى بتحقيق أهدافها بنجاح ، دون أن يكون لديها قدر مقبول ومعقول من ردود الفعل تقيم بموجبه نشاطها . والشكاوى احدى هذه الوسائل الفعالة للتقييم .

من هنا تبرز أهمية شكاوى الجمهور الجدية ــ باعتباره صاحب المصلحة فى التعامل الحكومى ــ من تصرفات الجهات الحكومية ، والمؤسسات العامة .

وقد تمكنت بعض الدول من تنظيم عملية تلقى الشكاوى ودراستها واستعمالها فى رفع الغبن ، وفى الاصلاح الادارى فى آن واحد .

ومن هذا ما تتبعه الدول الاسكندنافية مثلا، حيث يوجد نظام **مأمور التحريات** الذى يمارس رقابته على الجهاز الادارى عن طرق ثلاث ، احداها الشكاوى التى يتلقاها من الجمهور . وقد ساعدت عوامل كثيرة متعلقة بالبيئة والظروف الاجتماعية على نجاح هذا النظام فى الدول الاسكندنافية التى أخذت به (*) .

والمأمور التحريات بحث الشكاوى التى تصل اليه بحثا مستفيضا ، وله ان يطلب من الجهة الادارية المشكو منها موافاته بالمستندات والوثائق المتعلقة بموضوع الشكوى على وجه السرعة . وهو يحرص على أن يوضح للشاكين الأسباب التى بنت عليها الادارة تصرفها ، وله أن يعمل على ازالة أسباب الشكوى . وفى ذلك تدعيم للثقة بين الشعب والجهاز الحكومى .

* * *

الأبعاد الاجتماعية والنفسية للشكاوى

للادارة العامة طبيعة سياسية ومجالات للعمل لا حصر لها ، ومسئوليات بعيدة المدى .. واذا تأملنا معا فى تفاعلات هذه الخصائص الثلاث تبين لنا أن الجمهور لا يمكنه أن ينصرف عن التعامل مع الحكومة ، وهذا يعنى أمرين :

الأول :

انه لابد أن يتعامل مع الحكومة ، فهو سواء أراد أم لم يرد أحد عملاء الجهاز الادارى ، واحد المستفيدين من خدماته . وسواء أراد أم لم يرد فهو ملزم فى مئات وآلاف من المرات فى معاملته مع الحكومة أن يخضع لقراراتها ، ويستكمل أى اجراء تتطلبه .

(*) نظام مأمور التحريات بدأت به السويد فى سنة ١٨٠٩ ، ثم أخذت به بعد ذلك النرويج والدانمرك وفنلندا . وهو يقوم فى أساسه على أن يعهد البرلمان بالرقابة الادارية وتقصى الحقائق لشخص يختاره خصيصا للتفرغ لهذه المهمة . وهو شخص غير سياسى على دراية بالادارة والقانون والمسائل المالية . ويتم اختياره لمدة اربع سنوات بواسطة ٤٨ عضوا من البرلمان يختارون لهذا الغرض ــ ٢٤ من كل مجلس ــ ولا مانع من اعادة انتخابه ــ وتشمل رقابته سائر العاملين فى الجهاز الادارى وتصرفاتهم . وله أن يتحرى عن أى تصرف أو قرار أو حالة أو مجموعة حالات . وهو يفعل ذلك ، اما عن طريق ما يتبين له شخصيا من قصور أثناء جولاته التفتيشية ، أو بناء على ما ينشر فى الصحف ، أو استنادا الى الشكاوى التى تصل اليه من الجمهور ، أو من رجال البرلمان . ومهمته الأساسية هى التأكد من ان القرارات الادارية محل الشكوى مطابقة للقانون ، وان تصرفات رجال الادارة لا تخل بالضوابط المقررة ، وهو يتحرى مسائل التراخى فى انجاز الأعمال والخروج عن مقتضيات الكفاية والاقتصاد والأمانة فى تطبيق التعليمات . وله مكتب خاص يساعد فى تنفيذ اعماله يختلف تكوينه من بلد لآخر ، فله فى السويد ستة مساعدين، ويرتفع عددهم فى الدانمرك الى ١٢ . وقد أخذت بعض دول أخرى بهذا النظام على صور مختلفة مثل المملكة المتحدة ونيوزيلندا وبعض ولايات كندا والهند .

Gelthorn and Others ; Ombudsman; Citizens, Protectors in 9 Countries, (Harvard University Press, 1966).

ولا يمكنه ــ سواء رضى عن مستوى الخدمة أم لم يرض ــ أن ينصرف الى مصدر آخر . بعكس الذى يتعامل مع شركة معينة تنتج سلعة معينة ، فغالبا ما يكون فى مقدوره الانصراف للتعامل مع مصدر آخر ، أو منتج آخر ، أو استبدال سلعة بغيرها ، بينما لا يسعه سوى الشكوى بالنسبة للحكومة .

الثانى :

من الناحية النفسية فان الفرد يكون أشد ضيقا من سوء الخدمة اذا ما شعر انه لا مفر من الالتجاء الى مصدرها . فالفرد كلما زادت حاجته لشخص ما وتبعيته له ، زاد احتمال ضجره فى شكل ثورة عليه ، وشكوى منه اذا لم تكن علاقتهما مرضية .

وبالاضافة الى ما تقدم يلاحظ أن الفرد العادى يشعر بقدر من الأهمية حينما يحس أنه يستطيع أن يمسك القلم ، ويوجه خطابا لأعلى قيادة فى الدولة .

الشكوى والاصلاح الادارى

ان دراسة الشكوى وامكان اسهامها فى الاصلاح الادارى فى الدول النامية عامة وفى بلادنا على وجه الخصوص ــ فى ضوء ما تقدم ــ يتطلب أن نضع أمورا ثلاثة فى الاعتبار :

الأول : اتساع نطاق العمل الحكومى :

من الحقائق الملموسة اتساع نطاق العمل الحكومى ، وازدياد نشاط الدولة ، وامتداده الى ميادين جديدة كانت متروكة للنشاط الخاص أو مهملة . وظاهرة الاتساع هذه أصبحت ظاهرة عامة تسود معظم المجتمعات تحقيقا لمبدأ التدخل الايجابى للدولة ، بقصد الحماية أو الرعاية أو التنظيم أو الرقابة . وحتى فى الدول الراسمالية ــ مثل الولايات المتحدة الأمريكية ــ يلاحظ اتساع نطاق الرقعة التى أصبح النشاط الحكومى يشملها .

كذلك فان كبر حجم الجهاز قد أدى الى تعدد مسئولياته وتعقدها ، وهى عوامل تدعو الى كثرة القوانين وعموميتها . فاذا لم تقابل هذه الظاهرة باطلاق بعض الحرية لجهة الادارة لكى تمارس حقها فى التفسير ، فان هذا الحال يؤدى الى الكثير من الجمود والشلل الحكومى ، وبالتالى يسهم فى ازدياد الشكوى منه .

الثانى : الثورة الاجتماعية :

انه من طبيعة الأمور أن أشخاص الجهاز الحكومى ، مثل باقى المواطنين ، يشتركون فى القيم الحضارية والأهداف السائدة فى المجتمع ، وفى الواقع يمكن القول انه من أخص وظائفهم المحافظة على القيم السائدة وتحقيق الأهداف المرموقة فى زمن معين . والملاحظ أن الجهاز الحكومى يمكنه عادة أن يساير التغيرات الاجتماعية التى تأتى فى صورة تطور طبيعى . على أن محك الاختيار الذى يتعرض له أشخاص الجهاز يبدو فى السرعة التى يتم بها فهمهم وعملهم ، وفقا للقيم الجديدة التى تأتى بها ثورتنا التحررية ، والتى تؤدى غالبا الى تغييرات شاملة ومفاجئة بالكيان الاجتماعى . اذ فى مثل هذه الظروف يكون الشعب فى لهفة على تحقيق وعود الحكومة له ، ويتوقع تنفيذها بصبر فارغ . فى حين يجد الجهاز الحكومى من العسير عليه تحقيق أهداف التطورات السياسية والاجتماعية المفاجئة ، واستيعاب القيم التى تأتى بها ، والتلاؤم معها بالسرعة التى يتوقعها الجمهور فى ظروف التغييرات الاجتماعية الثورية هذه .

الثالث : الاصلاح الادارى بالدول النامية :

ان مناقشة الاصلاح الادارى فى الدول النامية تحتم رد الأمراض والعلل الادارية الى أصولها . أى البحث عن أسباب التخلف أو القصور التى يعانى منها الجهاز الادارى . فلا يكفى أبدا للقيام بأى علاج رفع الظاهرة المرضية بدون التعرف على مصدرها وتوجيه العلاج الى هذا المنبع . فالمرض الادارى تماما كالمرض البدنى ، قد يكون مرده الى أكثر من سبب ، بل ان نفس الظاهرة قد ترجع الى أكثر من موطن من مواطن الخلل .

وفى الدول النامية ــ على وجه الخصوص ــ تتفاعل عوامل كثيرة سياسية واجتماعية واقتصادية ونفسية ، فتظهر مشكلات ومصاعب تنعكس على الجهاز الادارى ، فتبدو وكأنها صادرة منه . ويمكن رد عيوب الادارة العامة فى الدول النامية الى أربعة مصادر :

١ ــ عيوب وامراض نابعة من المجتمع ، وليس من الجهاز الادارى .

٢ ــ مشكلات مرتبطة بكون المجتمع مازال فى دور النمو وهى المشكلات الناجمة عن حدة التطور .

٣ ــ مشكلات ادارية راجعة للجهاز الادارى

نفسه . سواء منها ما يتعلق بالتشريع أو التنظيم أو الأفراد أو الامكانيات أو غيرها من المقومات .

وفي مجال هذا النوع الأخير فقط يمكن القول بأن شكاوى الجمهور قد تسهم في عملية الاصلاح الادارى بما تكشف عنه من قصور أو عيوب في العمل .

الشكاوى وتنظيمها
في الجمهورية العربية المتحدة

كان من نتائج التطبيق الاشتراكى فى ج.ع.م أن أصبح الملايين من الشعب يستفيدون من أوجه النشاط الحكومى ، ويشكلون فى الوقت نفسه فئات جديدة قوية يهمها تطوير هذا النشاط ، ورفع مستواه ، والنهوض بعمليات الاصلاح الادارى ، بما يحقق سرعة أداء الخدمات وكفايتها وعدالة توزيعها .

ومن هنا نجد أن هذه الطوائف الاجتماعية الجديدة تمثل قوى هائلة ضاغطة تطالب باستمرار بتطوير الأجهزة الحكومية واصلاحها ، وبضرورة تجاوبها مع الجماهير .

وحين تتجمع أشتات هذه القوى من جميع المدن الصغيرة والقرى ، ومن عواصم المحافظات والمدن الكبرى ، ومن العاملين والعاطلين ، تتجه كلها الى مركز الثقل ، والى قلب الادارة . فتوجه الى رياسة الجمهورية او رياسة الحكومة أو القيادات الادارية ، كما أنها تتجه أحيانا الى الصحافة ، باعتبارها المعبرة عن رأى الشعب .

لذلك لم تغفل الجمهورية العربية المتحدة اهمية الشكوى . فظلت تتابع ممارسة هذا الحق الممنوح للأفراد والجماعات ، للوصول الى رفع الظلم ، والى طريقة مثلى للاصلاح المنشود . ويمكننا أن نتصور ضخامة هذا العبء اذا علمنا أن عدد الشكاوى التى وردت لاحدى اللجان التى تقرر تشكيلها عقب جلسة مجلس الأمة بتاريخ ٦٦/٦/٢١ لبحث شكاوى قطاع واحد من قطاعات الادارة هو قطاع العاملين ، بلغ ٢٥٠٠٠ شكوى ، منها ١٤٠٠٠ من العاملين فى قطاع الحكومة ، والباقى من العاملين بالقطاع العام .

ولما كانت الوظيفة فى مجتمعنا الاشتراكى خدمة للشعب وتكليفا للقائمين بها ، لذلك كان من حق المواطنين مراقبة أعمال الادارة لضمان حسن أدائها لواجباتها ، دون تعسف أو انحراف . ولما كانت الشكوى هى الوسيلة التى يلجأ اليها المواطنون ليعبروا عن مشاعرهم نحو سوء تصرف أو خلل وقع من جانب الادارة ، وهى تؤدى وظيفتها العامة ، فقد ضمنت الدولة حق المواطنين فى الشكوى ، باعتبارها احدى وسائل الرقابة المباشرة .

الا انه اتضح للدولة ، نتيجة ممارسة المواطنين على اختلاف فئاتهم لحقهم فى الشكوى ، أن التطبيق العملى لهذه النظم قد كشف عن صعوبات واختناقات تحد من فاعليتها . لذلك دعت الحاجة الى تنظيم هذا الحق تنظيما يمكن معه تحقيق الغاية المرجوة منه دون تعقيد أو اساءة . فصدر قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ لسنة ١٩٦٦ فى شأن تنظيم مكاتب الشكاوى واختصاصاتها ، بحيث يمكن أن تؤدى وظيفتها وفاعليتها فى مجال الشكاوى كمؤشر ادارى وسياسى هام . ولا شك أن القول بأن ذلك سيكون نهاية المطاف قول مجانب لمفهوم الادارة الحديثة التى تتصف بالديناميكية والتغيير المستمر .

البحث الميدانى

فى مقدمة الأسئلة التى تتبادر الى الذهن :

الى أى حد يمكن الاستفادة من الشكاوى فى الاصلاح الادارى فى الدول النامية ؟

والى أى مدى يمكن أن تؤخذ الشكاوى على أنها تعبير عن قصور فى الجهاز الادارى ؟

وما هو دور الشكاوى فى الجمهورية العربية المتحدة فى تحقيق الاصلاح ؟

وما مدى العلاقة بين الجهاز الحكومى وأيديولوجية الادارة وبين الشكاوى التى يرفعها الجمهور ؟

وما هى الاعتبارات التى يجب توافرها حتى يمكن الاستفادة من الشكاوى ؟

وما هى سمات جمهور الشاكين فى الجمهورية العربية المتحدة ؟

وهل تختلف خصائص الشكوى وجمهور الشاكين باختلاف الجهة المرسل اليها الشكوى ؟

وفى محاولة للرد على بعض هذه الأسئلة ، أو توضيحها ، قامت مجموعة من الباحثين بمعهد الادارة بدراسة تحليلية لمضمون الشكاوى ، هدفها هو التعرف على الخصائص المميزة التى تتصف بها شكاوى الجمهور فى الجمهورية العربية المتحدة ، والوقوف على خصائص الشاكى فيما يتعلق بمستواه الاجتماعى والاقتصادى ، والتعليمى ، واسلوبه فى الشكوى.

كذلك التعرف على المواطن الأساسية للشكوى فى الأجهزة الادارية بالدولة ، وأكثرها مدعاة لها ، سواء ما يتصل منها بالتشريع أو التنظيم ، أو الاجراءات المتبعة فى التنفيذ .

فاستهدف ذلك الوصول الى المدى الذى يمكن معه استخدام شكاوى الجمهور كوسيلة للاصلاح الادارى فى بلادنا .

ولم يهدف البحث الى تقييم الجهات التى تتلقى هذه الشكاوى ، ولا دراسة أسلوبها فى معالجتها ، وانما اقتصر على محاولة تحديد الاجابة عن السؤال الآتى :

من الذى يشكو .. ومم يشكو ؟

مجال البحث وأسلوبه :

ذكرنا فى سياق الحديث أن الجهات الرئاسية فى الدولة ذات الطابع القومى كانت على الدوام هى التى يلجأ اليها المواطنون بشكواهم ، بطلباتهم ومقترحاتهم . ويبدو ذلك طبيعيا فى مجتمع يمارس تغييرا موجها وشاملا . وقد وقع الاختيار على :

١ – مكتب رئيس الجمهورية للشئون الداخلية بتقسيماته .

٢ – جريدة الأهرام .

لتكون الشكاوى التى ترد اليها مادة البحث آخذين فى الاعتبار أن كثرة عدد الشكاوى التى ترد لمكتب الرئيس ونوعها واستمرار تدفقها عامل هام ومفيد فى الحصول على تمثيل صادق لنوعية الشكوى ، مع استبعاد الشكاوى ذات الطابع السياسى ، كما انها تعطى للباحث صورة معبرة عن واقع المجتمع المصرى المعاصر .

أما جريدة الأهرام فلا جدال فى أنها من المنابر الهامة للكشف عن اتجاهات الرأى العام . وانه وان كانت الشكاوى بمفهومها المرغوب فيه فى هذا البحث قد قلت فى الفترة الأخيرة فى هذه الصحيفة بسبب الظروف التى تواجه الوطن العربى فى الوقت الحاضر ، وما يقتضيه الأمر من تجنيد الأقلام لخدمة القضية العربية ، فقد اتخذت الشكاوى التى كانت ترد قبل هذه الفترة مادة أخرى لهذا البحث .

ولقد أظهر البحث الاستطلاعى أن حجم الشكاوى التى ترد لمكتب الرئيس يجاوز الأربعة آلاف يوميا . وليست كلها – بطبيعة الحال – من الأنواع التى اتفق على استخدامها كمادة لهذا البحث ، الأمر الذى يتجاوز طاقة الباحثين المكلفين بجمع البيانات عن الشكاوى التى ترد اليه ، والصالحة للدراسة والاطلاع . لذلك رؤى اجراء البحث على عينة تمثل ١٠٪ من مختلف فئات الشكاوى الصالحة تختار عشوائيا ، وفى فترة زمنية تبدأ من ١٥ يناير سنة ١٩٦٨ ، وتنتهى فى ١٥ فبراير سنة ١٩٦٨ . أى ما يقرب من ١٥٠٠ شكوى من مختلف الفئات والأنواع .

أما عن جريدة الأهرام فقد رؤى أن يتضمن البحث « عدد ٥٠٠ شكوى » من الشكاوى السابق الاشارة اليها ، لتكون مصدرا للبيانات المطلوبة فى ذات المدة المتفق عليها .

وفى هذا المجال فقد صممت استمارة البحث متضمنة ثلاثة بنود رئيسية :

الأول :

بيانات تتعلق بالجهة المرسل اليها الشكوى ، ومتوسط مايرد اليها من الشكاوى .

الثانى :

بيانات متعلقة بمقدم الشكوى ، من حيث النوع والجنسية والسن ، ومحل الاقامة والحالة الاجتماعية والتعليمية ، والوظيفة والمهنة ، والجهة التى يعمل بها ، الدخل الشهرى .. الخ .

الثالث :

بيانات متعلقة بمضمون الشكوى من حيث نوعها ، الجهات المقدمة ضدها ، وهل هى متعلقة بتشريع أو تنظيم ، أو عنصر بشرى ، أو مسائل مالية . وتبين أسلوب الشاكى فى شكواه وعما اذا كان يقدم اقتراحا أم لا ، وعما اذا كان يدعم شكواه بالقانون ، أم باعتبارات شخصية ، وغيرها من البيانات التى قد تعكس صورة صادقة نوعا عن جمهور الشاكين .

ونعرض فيما يلى أهم النتائج التى توصل اليها البحث الميدانى الذى أجرى على عينة بلغ مجموعها ١٩٣١ شكوى :

١ – أوضحت النتائج أن الشكاوى والطلبات تمثل الجانب الاكبر من تعبيرات الجماهير «٩٥٪» . وهذه نتيجة غير مستبعدة اذا ما نظرنا اليها فى ضوء اتجاهات الجماهير التى قلما تلجأ للثناء أو المديح اذا مرت بتجربة طيبة مع الأجهزة الحكومية . بينما تبادر بالشكوى اذا صادفتها تجربة سيئة .

٢ – كمـــا اتضح أن اهتمامات المواطنين بالحالات الفردية تفوق بكثير اهتماماتهم بالحالات العامة . وهذا فى رأينا لا يدل على قلة مجالات الشكوى من الحالات العامة ، بقدر ما يعكس عدم اهتمام الجمهور كثيرا بالمشكلات العامة ، وربما سلبية بعض أفراده ازاءها نتيجة ضعف الشعور بالمسئولية القومية والاجتماعية ، ونقص الوعى السياسى .

٣ – كما لوحظ أن القاهرة وحدها تستأثر بنسبة عالية مقـــدارها ٣٨ ٪ من مجمـــوع الشكاوى ، فى حين نجد أن نسبة ســكانها الى مجموع سكان الجمهورية تبلغ ١٣ ٪ فقط . وقد ترجع الزيادة الملحوظة فى عـــدد الشكاوى الخاصة بسكان القاهرة الى أنهم أكثر اتصالا بالأجهزة الحكومية ، أو الى أنهم أكثر تحضرا ، أو الى قربهم من مركز الحكم . وبالتالى سهولة اتصالهم بهذا المركز .

٥ – لوحظ أيضا أن معظم الذكور حالتهم الاجتماعيـة غير موضحة . أما بالنسبة للاناث فالغالب أن الحـــالة الاجتماعية لهن مرتبطـة بموضوع الشكوى . فقـد بلغت نسبة الأرامل الشاكيات ٣٢ ٪ .

٦ – وجد من دراسة النتـــائج التى أمكن الحصول عليها ، أنه كلما زادت درجـة التعليم زادت نسبة الايجـــابية فى الشكوى ، وطالب الشاكى بتدخل الحكومة .

٧ – كما أوضحت النتائج أن نسبة الشكاوى من القطاعات النوعية المختلفة لا تعبر عن حقيقة المشكلات التى يعانى منهـا الجمهور فى حيـاته اليومية . فمن المؤكد مثلا أن المواصلات والاسكان بالنسبة لجمهور القاهرة – وهو يمثل ٣٨ ٪ من الشاكين – تمثلان مشكلتين على أكبر جانب من الأهمية . ومع ذلك فان نسبة الشكوى منهما تبدو ضئيلة (٥ر٢ ٪ ، ٧ر٣) . وقـد يكون سبب ذلك وجـود هاتين المشكلتين كظاهرتين عامتين يعلمهما الخاصة والعامة ، ويرتبط حلهما بسياسة الدولة العامة قبلهما .

استقراء

النتائج وتحليل الموقف

الشكوى كتعبير عن العوامل الأيكولوجيـــة فى المجتمع المصرى :

تفيد الدراسة الميدانية ان تحليل مضمون الشـكاوى أكد أنهـــا تعبر تماما عن الخواص الأيكولوجية فى المجتمع المصرى بأكثر من طريقة .

فقد تبين فعلا أن أكثر من ٧٥ ٪ من مرسلى الشكاوى لرئاسة الجمهورية يعبرون عن نظرتهم الى الرئيس على أنه اب عطوف او أخ رحيم ، او رب أسرة كريم ، الى آخر هذه التعبيرات التى تعكس العلاقة الشخصية الأسرية على علاقات العمل الحكومى .

وهذا امر يسهل فهمه اذا ما أدركنا الدور الأســـاسى الذى يلعبه الأب فى الأسرة المصرية خصوصا فى المجتمع الريفى .

ان النظرة الى الجهاز الادارى مازالت قائمة على أساس أنه الهيئة التى عليها أن تتصرف ، وانها المطالبة بكل شىء ، أما الجماهير فليس عليها الا استقبال هـــذه التصرفات حســـنة كانت أم سيئة .

ان جمهور الشاكين لم يكن فى أغلب الأحيان يشكو من عدم تطبيق القانون ، أو من الاخلال بتطبيق القانون ، ولكنه كان يشكو من أن تطبيق القانون لم يكن مناسبا لحالته الشخصية ، أى انه لم يكن يشكو من عدم الموضوعية فى القرارات والتصرفات ، ولكنـــه كان يشكو من هـــذه الموضوعية ، ومن عدم أخذ الاعتبارات الشخصية محل الاعتبار .

وهكذا لم يكن الشـــاكى يعزز رأيه بادلة قانونية ، أو بحالات مشابهة ، وانما بسوء حاله وقسوة ظروفه .

والى جانب ما تقدم من الاعتبارات المؤدية الى الالتجاء للشكوى للرياسة ، فقد تدل كثرة عدد الشكاوى التى ترسل للرياسة رأسا على عدم ثقة الجماهير بالمستويات الأخرى . كما أنها قد تدل – مع الأسف – على شعورهم بأنه من الممكن دائما الحصـــول على الاستثناءات عند المستويات العليا .

لذلك كان من المنطقى أن تكون مشـــكلات العمل الحكومى والشكوى منه متصلة بأحد هذه القومات .

تحفظات وملاحظات :

أولا :

يجب الا تؤخذ الشكاوى على أنها تعبير أكيد عن أزدياد مشكلات الادارة والتنظيم بجهـــة حكومية معينة . ذلك أنه من الثابت عمليا أنه كلما زاد اتصـــال جهة الادارة بالجمهور زاد احتمال ورود شكاوى منه ، والعكس صحيح . وعلى هذا الأســـاس فلا يمكن القول بأن ورود

شكوى واحدة فقط تتعلق بوزارة البحث العلمى (تقرير مكتب الشكاوى والتظلمات عن شهر ديسمبر سنة ٦٢ ص ٢) يعد دليلا على زيادة كفاية الادارة بها عنها فى وزارات العمل أو التموين أو الداخلية مثلا ، حيث يتصل عمل هذه الوزارات بالجمهور مباشرة .

ثانيا :

من العسير أن تؤخذ الشكاوى كدليل على أن مقدميها هم أكثر الفئات غبنا . فمن المعروف أن قدرة الفئات المختلفة من الجمهور على كتابة الشكوى ، ووعيهم فى استخدام هذا النوع من المخاطبة يتفاوت تفاوتا ملموسا بحسب صفاتهم الحضارية والعمرانية المختلفة .

ثالثا :

يلاحظ أن أغلب الشكاوى الواردة بتقرير مكتب الشكاوى والتظلمات ليس مبعثها أعمال ايجابية قامت بها فعلا أجهزة الحكم المختلفة ، ويشكو الشاكون من الاجراء الذى اتخذ أو ممن اتخذوه . ولكن معظم الشكوى مبعثها أعمال لم تقم بها جهة الادارة أصلا ، ومواقف سلبية يطالب الشاكون بتنفيذها .

رابعا :

لابد من التفرقة بين الشكاوى من حيث الجهة التى تصل اليها الشكوى ، نظرا لاختلاف جمهور الشاكين وطبيعة الشكوى . فقد اتضح من البحث سابق الذكر أن هناك فرقا بين الشكاوى التى تصل للجرائد ، والتى تصل للرياسة .

الخلاصة :

نخلص مما سبق الى أن شكاوى الجمهور ، وامكان استخدامها للاصلاح الادارى لا يمكن أن تقرر كقاعدة عامة ، كما هو جار ومألوف الآن .

وان شكاوى الجمهور ، وان كانت تعبر تعبيرا صادقا عن الادارة والمجتمع الذى تنبع منه ، الا أنها لا يمكن أن تؤخذ فى الوقت الحالى — على الأقل — على أنها وسيلة فعالة من وسائل الاصلاح الادارى الا بمراعاة الظروف التى تحيط بها ، وبعد دراستها وتحديد الخطوات اللازمة للاستعانة بها . فقد نجح نظام مأمور التحريات فى الدول الاسكندنافية مثلا للظروف الايكولوجية المختلفة التى مكنت من قيام هذا النظام ومن استمراره ، وبسبب العوامل التى كفلت له نجاحه مثل قلة عدد الشكاوى ، وحرية المواطن فى تقصى الحقائق ، والبحث فى ملفات الجهاز الادارى بنفسه وحسن استعمال المواطن لهذا الحق ، والمكانة العالية التى يتمتع بها مأمور التحريات ، الى جانب وجود جهاز ادارى تنفيذى عالى الكفاية يساعده فى مهمته .

هذا بالاضافة الى أن مأمور التحريات يعمل أساسا على التأكد من حسن تطبيق القانون ودقة تفسيره ، وعدم الاخلال بالسلطة ، مما ساعد على استعمال مقترحاته فى اصلاح الجهاز الادارى وتوفير حماية أفضل للمواطنين .

وفى الدول النامية لا يمكن أن تؤخذ الشكاوى على أنها عيوب فى الجهاز الادارى بالذات ، حتى ولو كانت موجهة ضده ، ولكن هى فى الواقع تعبير عن مشكلات تسود المجتمع ككل ، ويمكن الاستعانة بجزء منها فقط فى عملية الاصلاح الادارى .

فكثير منها يعكس عيوبا أو مشكلات فى المجتمع ، وليست حتما تعبيرا عن مواطن ضعف فى الجهاز الادارى بالذات . وعلى ذلك لا يمكن الاستناد اليها بدرجة كبيرة فى اصلاح هذا الجهاز الا بعد تفهم العوامل الأخرى .

واذا كان الاصلاح — كما أكدنا — وهو تغيير أصيل فى المفاهيم والقيم ، فان الشكاوى تسهم فى عملية الاصلاح من طريق معين وبمفهوم خاص . اذ أنها تعكس وتبين وتوضح كثيرا من هذه المفاهيم والقيم . ونقطة البداية فى احداث اى تغيير ، سواء كان فى الفرد أو فى الجماعة ، أو فى منظمة هى التعرف على خصائص وميزات مايراد تعديله .

وأخيرا ... فان هذا البحث الميدانى يشير الى أنه لا يمكن الاستفادة بالشكوى بصفة عامة ... انما فى حدود ضيقة وبعد التأكد من توافر شروط معينة . ذلك أن معظم الشكاوى ليس مبعثها النواحى غير الموضوعية فى تطبيق القوانين واتخاذ القرارات ، بقدر ماتعبر عن أن التمسك بالموضوعية لا يروق للشاكى الذى ينتظر ضروبا من المجاملة والرفق بحاله .

وفى ضوء ما تقدم ، فان تأكيد النتائج التى توصل اليها هذا البحث بصفة نهائية يتطلب اجراء أبحاث أخرى متكررة تؤكد هذه النتائج أو ترفضها .

رقابة الدولة على المنظمات التعاونية

بقلم

محمد محمد خليل

ان الدولة الاشتراكية تجد نفسها ملزمة بفرض رقابتها على المنظمات التعاونية لكى تحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية وفقا للخطط التى تضعها . ولكن يعيب نظامنا الرقابى تعدد جهاته ، وعدم وضوح اختصاص بعض هيئاته ، واختلاط العمل الرقابى بالعمل التنفيذى .

محمد محمد خليل

مدير ادارة الدراسات والبحوث الفنية بالنيابة الادارية . أستاذ التشريعات الزراعية والتعاونية المنتدب بكلية الزراعة جامعة عين شمس . ألف كتابا عن التشريعات الزراعية . وله عدة دراسات وبحوث فى التعاونيات والتشريعات الزراعية وشئون العاملين .

وفى الصفحات التالية يحدثنا الكاتب عن الحلول العملية لاصلاح نظامنا الرقابى ، من حيث وجوب تركيز الرقابة على جميع فروع النشاط التعاونى فى جهة واحدة أو جهاز مركزى للتعاون ، يكون بمثابة الهيئة المركزية التى تتولى رسم السياسة والتخطيط لها والاشراف على تنفيذها ، بما يحقق تحديد الاختصاصات ، ويضمن تلافى أى تعارض فى التنفيذ ، ويقتصر دور الموظف الحكومى على الاشراف والتوجيه مع ترك أمر الأعمال التنفيذية للأعضاء المتعاونين .

مقدمة

نشأت الحركة التعاونية كرد فعل للقهر الاجتماعى ، فقد ظهرت فى المجتمعات الرأسمالية بهدف التخفيف من حدة الاستغلال الرأسمالى . وهى حركة تلتقى مع الفكر الاشتراكى فى استبعاد النظام الرأسمالى ، ونبذ مبدأ الربح كهدف ، والعمل على اشباع حاجات الناس ومطالبهم الأساسية .

وتتفق الفكرتان ـ التعاونية والاشتراكية ـ فى وحدة النشأة ، ووحدة الهدف . فازدهار الرأسمالية الصناعية فى النصف الأول من القرن التاسع عشر نتيجة التوسع فى استخدام الآلات أحدث انقلابا من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ، كان له صداه البعيد الأثر فى حياة العمال ، لانتشار البطالة وانخفاض الأجور . وقد حرك البؤس والظلم الناشئان عن الرأسمالية الصناعية أقلام المفكرين الاقتصاديين والمصلحين الاجتماعيين ، فكان مولد الأفكار التعاونية والاشتراكية . كذلك استهدف التعاونيون والاشتراكيون نفس الهدف ، وهو الوقوف فى وجه الاستغلال الرأسمالى ، والعمل على تحرير طبقات الشعب المستغلة .

ومع ذلك فليست التعاونية مرادفة للاشتراكية ، أو بديلا لها . فعلى الرغم من وجود ارتباط وثيق بين المذهبين ، فاننا نجد لكل منهما اطارا يعمل فيه دون أن يتعارض مع الآخر ، بشرط أن يخضع التعاون فى تطبيقاته لما يخضع له النظام الاقتصادى كله فى مجتمع اشتراكى من التزام لخطة التنمية العامة للاقتصاد القومى . ولا شك أن الشبه يكون تاما والتطابق كاملا بين النظامين اذا ما فرض أن فى امكان حركة تعاونية فى بلد ما ـ وهذا هو الواقع فعلا فى دولة كالسويد ـ أن تصبح من الاتساع والشمول بحيث تسع الناس جميعا .

والفكرة التعاونية تنادى بتجميع قوى المتعاونين، والاعتماد على النفس . فالتعاونيون يسعون لجمع رؤوس الأموال من بينهم لينشئوا بها المشروعات اللازمة لمدهم باحتياجاتهم ، والتى تغنيهم عن التعامل مع المشروعات الرأسمالية .

ولا يتسع المجال لشرح مبادىء التعاون ، وبيان نظمه وأحكامه ، وسنكتفى فى هذا الشأن بلمحة موجزة عن الأساس الاقتصادى للنظام التعاونى تعين على تفهم موضوع الرقابة على المنظمات التعاونية .

فالتعاونية تتصف بالجماعية مع الاعتداد بكيان الفرد ، دون اعتبار لما يملكه فى رأس المال . لذلك يلزم لنجاح أى مشروع تعاونى اندماج الفرد فى الجماعة ، والسعى لتحقيق خير المجموع ، وتجميع قوى جمهور المتعاونين فى المنظمات التعاونية ، ونبذ مبدأ الفردية . فالأساس الاقتصادى للنظام التعاونى هو الاعتماد على النفس ، والتضامن للاستغناء عن الرأسمالى سواء كان تاجرا كما هو الحال فى الجمعيات التعاونية الانتاجية ، أم مقرضا كما هو الحال فى الجمعيات التعاونية للاقراض ، أم مالك عقار كما هو الحال فى الجمعيات التعاونية للاسكان .

فالتعاونيون ينتمون دائما الى طوائف المنتجين أو المستهلكين على اختلاف أنواع هذه الطوائف . ولكن لا تسمح النظم بتكوين منظمات للوسطاء الذين يتدخلون فى توزيع السلع وأداء الخدمات ، اذ أن تدخلهم يؤدى بالضرورة الى استغلالهم للمنتجين والمستهلكين على السواء ، فى حين تعارض المبادىء التعاونية الاستغلال على اختلاف صوره .

والجمعيات التعاونية التى ينشئها الأعضاء تقوم بدور الوسطاء فى النظام الرأسمالى ، وتحل محلهم ، فاذا حققت ربحا أعادت توزيعه على الأعضاء ، وبذلك توفر لهم ما كان يحصل عليه الوسطاء من ربح .

وبرغم أن الأصل أن تقوم الجمعيات التعاونية بتأدية خدماتها للأعضاء ، وبسعر التكلفة ، دون أن تحقق ربحا فانه توجد أسباب متعددة ــ أهمها عدم امكان تقدير ما يجب أن تتحمله كل سلعة من النفقات الجارية ، مما دعا الجمعيات التعاونية الى تقديم السلع والخدمات للأعضاء بسعر يحقق ربحا .

وتتصرف الجمعيات التعاونية فى جزء من الأرباح التى تحققها على الوجه الذى يحدده القانون ، ثم توزع الباقى على الأعضاء بنسبة تعاملهم معها . وهذا التعامل عبارة عن نسبة مشتريات الأعضاء فى الجمعيات التعاونية الاستهلاكية ، ونسبة عملهم فى الجمعيات التعاونية الانتاجية . وهذا الجزء من الربح الذى يحصل عليه العضو ، بحسب جهوده فى الجمعية ، يمثل ربح الوسيط ، وهو تاجر التجزئة الذى يقوم بالوساطة بين المنتج أو تاجر الجملة وبين المستهلك فى الجمعيات التعاونية للاستهلاك ، وصاحب العمل فى الجمعيات التعاونية للانتاج . وهذا أمر منطقى ، ذلك أن من يشترى كمية أكثر من الجمعيات سيسهم أكثر من غيره فى تكوين الربح الذى سيوزع ، ومن ثم فيجب أن يسترد حصة أكبر من غيره ، وهذه الحصة تسمى « بالعائد » ، اذ أن الربح قد خرج من جيب العضو ، فلا يلبث أن يعود اليه من جديد .

وهذا الفائض تحتجزه الجمعية لحساب أعضائها ، لأنهم هم الذين كونوه بالتعامل معها ، فمن حق كل عضو منهم أن يعود له نصيبه بقدر تعامله .

والعائد بهذه المثابة هو المقابل الذى تخلف عن استبعاد الوسطاء ، وكلما استطاعت الجمعية التعاونية أن تستبعد من الوسطاء طبقات أعلى ، كان قدر الفائض الذى تحققه من خلال ذلك أكبر .

والعائد لا يعد ربحا بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة ، لأنه لا يعدو أن يكون زيادة فى الثمن على سعر التكلفة حصلت عليه الجمعية التعاونية الاستهلاكية تردها فى نهاية العام الى الأعضاء . ولذا فانه يعد خفضا فى الثمن الذى دفعوه وليس ربحا . أما فى التعاونيات الانتاجية فان الأرباح الصافية التى تحققها توزع على أعضائها بحسب عمل كل منهم فى الجمعية ، ومن هنا فانه يعتبر نوعا من الاضافة الى الأجر الذى حصلوا عليه .

وانتشار الحركات التعاونية فى العالم يؤدى بالضرورة الى وجود علاقة بين كل حركة وبين الدولة التى تقوم فيها ، سواء أكانت هذه الدولة رأسمالية أم اشتراكية . وفى الجمهورية العربية المتحدة تولت الدولة رعاية الحركة التعاونية والاشراف عليها بقصد استنهاضها وانجاحها ، ولكى تحقق عن طريقها بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، الا أن هذا الاشراف لم يحقق أغراضه لأسباب عدة . وسنوضح فيما يلى نظم الرقابة وحدودها وأنواعها ، ثم نبين المقترحات الكفيلة باصلاح نظامنا الرقابى .

التعاون بين الرأسمالية والاشتراكية

نشأ التعاون فى الدول الرأسمالية مستقلا عن الدولة ، وتطور وازدهر فى حقل شعبى بحت ، فلم تتحمل الدولة مسئولياته ، ولم تقدم له المعونة التى ينهض بها اكتفاء بقواه الذاتية .

وفى البلاد الرأسمالية التي يبلغ التعاون فيها مكانا كبيرا كانجلترا والدنمرك ، تقتصر علاقة الدولة به على أعمال تسجيل الجمعيات ، والغاء التسجيل عند انقضائها ، مع مطالبة الجمعيات القائمة بتقديم صور الميزانية السنوية حرصا منها على تتبع نشاط هذه الجمعيات ، شأنها في ذلك شأن أى مشروع هام فى القطاع الاقتصادى • وقد أدى ما أحرزه التعاون من نجاح فى تلك الدول ـ رغم استقلاله ـ الى أن أصبح تدخل الدولة فى تنظيمه والاشراف عليه يعد اعتداء غير مقبول على استقلال الحركة التعاونية •

وقد شقت هذه الحركة طريقها بنجاح ، بالرغم مما صادفها من صعاب بفضل جهودها الخاصة ، ونتيجة ثقة أعضائها وايمانهم بفضل التعاون الحر الاختيارى ، ومن ثم فاننا نجد هذه الحركة مصممة فى عزم أكيد على الاحتفاظ بحرية العمل والبت فى الأمور بأساليبها الديمقراطية الخاصة •

وهذا الاتجاه الاستقلالى الذى استقر فى الأذهان فى الدول الرأسمالية المتقدمة يتفق كل الاتفاق مع فلسفة الرأسمالية التى تؤمن بوجوب احجام الدولة عن التدخل فى الشئون الاقتصادية، وترك الحرية للأفراد والمنظمات الخاصة فى ممارسة النشاط الاقتصادى .

أما فى الدول الرأسمالية الأخرى التى لم يبلغ التعاون فيها مكانا ملحوظا كتركيا وتونس ، فاننا نجد التعاون عملا من أعمال الحكومة بدرجات متفاوتة • فهى تؤدى له وظائف الدعوة وتنشىء الأجهزة الحكومية التى تتولى التنظيم والتوجيه ، حتى يرتقى مستوى الأعضاء ، ويصبحوا قادرين على تحمل تبعات الادارة وحدهم .

ويبدو واضحا مدى العبء الذى يلقى على عاتق حكومات تلك البلاد لانهاض تلك الحركة والأخذ بيدها ، فهو عبء جسيم باهظ ليس له نظير فى البلاد الأخرى النامية .

ومن المؤكد أن للاشراف الحكومى فى هذه الدول حدا زمنيا يقف عنده ، لأن الاشراف من وجهة نظر الرأسمالية هو خروج على مبادئها ، واستثناء اقتضاه الحرص على تدعيم الحركة التعاونية لتحقيق مزاياها الاقتصادية والاجتماعية بحيث يختفى بالتدريج فور توافر قدرة المتعاونين على الاستغناء عن الاشراف .

الدولة الاشتراكية والتعاون

تختلف صورة التعاون فى ظل النظام الاشتراكى عن صورته فى ظل الرأسمالى ، فالاشتراكية تسعى الى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وفقا لخطط مرسومة تنفذ على مراحل دورية ، وليس من المنطقى أن تترك الدولة الاشتراكية قطاعا هاما ، كالقطاع التعاونى ، دون أن تدخل امكانياته في حسبان خطتها ، والا انتهى الأمر الى تعارض فى التنفيذ ، أو على الأقل الى استبعاد جهد كان يمكن الاستعانة به فى تحقيق أهداف الخطة . فالقطاع التعاونى مطالب فى النظام الاشتراكى بمراعاة اطار التخطيط المركزى الذى تضعه الدولة بحيث يتلاءم النشاط التعاونى مع السياسة العامة الاقتصادية . لذلك نجد الدولة فى النظم الاشتراكية تشرف على الحركة التعاونية ، وتتولى توجيهها بصفة مستديمة ، فتعنى بتنظيمها ، وتزيل أى تناقض يعوق نموها أو يحد من نشاطها ، وتيسر لها أسباب التمويل ، وتخصها بعدد من المزايا والاعفاءات ، بما يحقق الوصول الى الأهداف الاقتصادية لخططها .

حدود رقابة الدولة على التعاون فى النظم الاشتراكية

يجب أن يراعى فى تولى الدولة الاشتراكية عبء الاشراف والرقابة أن تكون ممارسة هذا العبء بالقدر اللازم لتحقيق أهداف الخطة الاقتصادية ، بحيث يظل راسخا فى الأذهان ضرورة الابقاء على الروح التعاونية ، والا تحول القطاع التعاونى من الناحية الفعلية الى وحدات تتولى الدولة ادارتها بنفسها ، ولا يبقى من التعاون سوى الاسم .

وفي استطاعة الدولة أن تقدم معونتها للحركة التعاونية وتمارس رقابتها ، مع الابقاء على فكرة تعاون الأفراد فيما بينهم لحل مشكلاتهم بأنفسهم وذلك بابتعادها عن التدخل فى التفصيلات اليومية لسير العمل فى الجمعيات التعاونية ، حتى لا يركن التعاونيون الى قيام موظفى الدولة بعبء ادارة الجمعيات بدلا منهم .

الجهات المختصة بالرقابة على التعاون فى مصر

تخضع الجمعيات والهيئات التعاونية فى مصر لرقابة جهات متعددة .. أهمها :

* الجهة الادارية المختصة .
* المؤسسات العامة التعاونية .
* النقابة الادارية .
* الجهاز المركزى للمحاسبات .
* هيئات الادارة المحلية .

فانه على أثر صدور أول قانون للتعاون فى مصر سنة ١٩٢٣ أسندت مهمة الرقابة والاشراف على الحركة التعاونية الى مصلحة التعاون التى أنشئت وألحقت بوزارة الزراعة.. ثم ألحقت مصلحة التعاون فى عام ١٩٣٨ بوزارة المالية بعد أن بدأ تكوين الجمعيات التعاونية المنزلية والصناعية .. وفي عام ١٩٣٩ أنشئت وزارة الشئون الاجتماعية ، وضمت اليها مصلحة التعاون .. وبذلك أسندت مهمة الرقابة الى وزارة الشئون الاجتماعية .

وبعد أن كانت الحركة التعاونية — على اختلاف أوجه نشاطها — تخضع لاشراف وزارة واحدة ، رؤى توزيع الاشراف والرقابة على جهات فنية متخصصة ، بحيث تشرف كل جهة فنية على قطاع التعاون الذى يدخل نشاطه فى اختصاصها .. وبذلك تعددت الجهات الادارية التى تشرف على فروع التعاون ، بل ان كل قطاع من هذه القطاعات لم تثبت تبعيته لجهة فنية واحدة ، وانما توالت تبعيته لجهات فنية متعددة كانت كل منها تتولى الاشراف فترة زمنية ثم تتلوها جهة فنية أخرى تتولى بدورها مهمة الاشراف لفترة أخرى .

سلطات الجهة الادارية على الجمعيات التعاونية

تملك الجهة الادارية المختصة بشئون التعاون سلطات حددها قانون التعاون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ تكفل لها فرض رقابتها على الجمعيات التعاونية التابعة لها ، وهذه السلطات هى :

(أ) شهر عقد تأسيس الجمعية التعاونية.

(ب) تحصيل المبالغ المستحقة للجمعية قبل أعضائها نتيجة تعاملهم معها بطريق الحجز الادارى .

(جـ) اسقاط عضوية أعضاء مجلس الادارة، وذلك فيما لو ارتكب العضو مخالفة تفقده صلاحية البقاء فى المجلس .

(د) فحص أعمال الجمعية التعاونية ومراجعة حساباتها .

(هـ) دعوة الجمعية العمومية للانعقاد انعقادا عاديا .

(و) وقف تنفيذ أى قرار تصدره الهيئات القائمة بادارة الجمعية متى كان مخالفا لأحكام القانون ، أو لنظام الجمعية ، أو لمبادىء التعاون .

(ز) حل الجمعية التعاونية اداريا ، أو اعلان انقضائها متى توافرت أسباب الحل أو الانقضاء.

(ح) تعيين مدير أو مجلس ادارة مؤقت فى الحالات التى يجوز فيها حل الجمعية .

وكان من نتيجة التطبيق العملى أن ظهر لأول مرة نظام جديد للاشراف والرقابة في الجمعيات التعاونية للاصلاح الزراعى ، اذ تختار لها وزارة الاصلاح الزراعي موظفين فنيين لكن يتولوا مهمة الاشراف ، ويكونوا مسئولين عن الانتاج ، وعن سير العمل فى الجمعيات .. أطلق البعض على هذا النظام اسم « **التعاون المشرف عليه** » .

وقد طبق هذا النظام فى فروع التعاون الأخرى التى أصبحت تعين الموظفين المشرفين الذين يتولون تصريف شئون الجمعية ، الى جانب مسئوليتهم عن الرقابة والتوجيه .

سلطات المؤسسات العامة فى الرقابة

أصبحت المؤسسات العامة تلعب دورا كبيرا فى اقتصاديات الدولة ، فهى تسهم فى التخطيط، كما تسهم فى التنفيذ عن طريق الوحدات الاقتصادية التابعة لها ، وهذه الوحدات هى — طبقا لما يقضى به قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ — شركات القطاع العام والجمعيات التعاونية والمنشآت التى تتبع المؤسسات العامة . وتملك كل مؤسسة سلطة الاشراف والرقابة والتنسيق ، وتقييم الأداء بالنسبة للوحدات الاقتصادية التابعة لها ، ومنها الجمعيات التعاونية .

وأوضح قانون المؤسسات العامة الوسائل المتعددة التى تستطيع خلالها المؤسسة أن تحقق الاشراف والرقابة والتنسق وتقييم الأداء .. ومنها على سبيل المثال : ابلاغ قرارات مجلس ادارة الوحدة الى رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة اذا تعلق القرار باللوائح والهيكل التنظيمى للوحدة ، أو بالميزانية التقديرية ، أو ببرامج الاستثمار والعمالة ، أو ببرامج التمويل والانتاج والتصدير والتنسيق .. وقرارات مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية في هذه المسائل لا تكون

نافذة ، الا بصدور قرار مجلس ادارة المؤسسة في شـــأنها ٠ ولمجلس ادارة المؤسســة سلطة تعديلها ، على ان يصـــدر قراره ويبلغه الوحدة خلال ثلاثين يوما ، والا اعتبرت هــذه القرارات نافذة .

وواضح من ذلك أن المؤسسة ــ عن طريق مجلس ادارتها ــ تملك وسائل فعالة ومتعـددة لكي تفرض رقابتها على الوحدات الاقتصادية ، لأن القانون يوجب عرض كثير من أمور هــذه الوحدات الاقتصادية على مجلس ادارة المؤسسة الذى يملك الموافقة أو التعديل أو الرفض .

التمييز بين رقابة الجهة الادارية ، ورقابة المؤسسة العامة

هناك فارق واضح بين الرقابة التى تتولاها الجهة الادارية المختصة ، والرقابة التى تتولاها المؤسسة العامة .. وقد سبق بيان سلطات كل منهما فى هذا الشأن .. فالجهة الادارية تتولى سلطات الرقابة ، وفقا لما نص عليه قانون التعاون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ على التفصيل الذى سلف بيانه ٠٠ فى حين تتولى المؤسسة العـامة سلطات أخرى للرقابة نص عليها قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

وعلى الرغم من ذلك .. يحدث أن تجتمع سلطات الرقابة بنوعيها فى جهة واحدة ، كما هو الحال بالنسبة لكثير من المؤسسات العامة التى تشرف على جمعيات تعاونية تمارس نشــاطا يدخل فى اختصاصها ، فهذه المؤسسات تعتبر الجهة الادارية المختصة طبقا لقرارات رئيس الجمهورية التى تقضى باعتبارها كذلك ، ومن ثم تمارس سلطات الرقابة المنصوص عليها فى قانون التعاون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ ، وهى فى نفس الوقت تباشر اختصـــاصها الأصيل فى الرقابة باعتبارها مؤسسات عامة ، طبقا لقانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

رقابة النيابة الادارية

يقضى القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بسريان أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفى الجمعيات التى يصدر بتحـديدها قرار من رئيس الجمهورية ، كما تسرى أحكام هــذا القانون على أعضـــاء مجالس الادارة المنتخبين .

رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات

يختص الجهاز المركزى للمحاسبات بفحص ومراجعة حسابات الجمعيات المحددة بقرار من رئيس الجمهورية ، علاوة على اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات بفرض رقابته المالية على اية جهة تقوم الدولة باعانتها طبقا لقانون انشائه رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ .. كما أن ادارات مراقبة الحسابات التى ينشئها رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات فى المؤسسات العامة تختص بمراقبة حسابات ما يتبع كل مؤسسة عامة من جمعيات تعاونية .

رقابة هيئات الادارة المحلية

طبقا لقـــانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ يتولى مجلس المحافظة فى نطاق السياسة العامة للدولة نشر التعاون بين أهالى المحافظة ، ويقرض الجمعيات التعاونية ويمـدها بعونه الفنى والادارى ، كذلك يتـــولى مجلس المحافظة فى مجال التعاون الاشراف على الاتحاد التعاونى والجمعيات والهيئات التعـــاونية ، واقتراح حل مجالس ادارة الجمعيات التعاونية، واقتراح تعيين مجلس ادارة مؤقت لها ، والعمل على انشاء حركة تعاونية اســتهلاكية ، وحركة للتسويق التعاونى وذلك بالتنسيق مع الوزارة المختصة .

* * *

فى اصـــلاح النظام الرقابى

((اقتـــراحات))

ان رقابة الدولة على المنظمات التعاونية ؛ أمر يستلزمه نظامنا الاقتصـــادى . فالدولة الاشتراكية تتحمل عبء الرقابة والاشراف على القطاع التعاونى ، لأنها تسعى لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وفقا لخطط مرسومة تنفذ على مراحل دورية .. ومن ثم فان توجيه الدولة للمنظمات التعاونية فى مصر ، يعد أمرا طبيعيا ولازما ، هذا بالاضافة الى أن التعاون عنـدنا لم يشتد عوده بعد بدرجة تسمح للدولة بالتخلى عن معاونته .

ولكن من ناحية أخرى .. يلاحظ ان رقابة الدولة لم تحقق بصورة مرضية أهدافها المرجوة . مما يوجب اعادة تنظيمها بما يضمن تلافى العيوب الموجودة حاليا ٠٠ ولعل أهم العيوب هى :

* تعدد جهات الرقابة المفروضة على قطاعات التعاون المختلفة .

* تعدد جهات الرقابة المفروضة على كل نوع من الجمعيات .

* عدم وضـوح اختصاص بعض هيئات الرقابة .

* اختلاط العمل الرقابى بالعمل التنفيذى.

ونورد فيما يلى تفصيل هذه العيـوب والمقترحات الكفيلة باصلاحها :

تعدد جهات الرقابة المفروضة على قطاعات التعاون المختلفة

الرقابة موزعة على جهات فنية متخصصة ، تختلف باختلاف فروع النشاط التعاونى .. فالتعاون الاستهلاكى خاضع لرقابة جهة معينة، والتعاون الانتاجى لجهة أخـرى ، والتعاون الزراعى موزع على أكثر من جهة .. وهكذا نجد تعددا فى جهات الرقابة على فروع التعاون ، مما قد يصعب معه حصرها .

وهذا التعدد يؤدى الى ازدواج العمـل ، وتكرار الجهود ، مع تجزئة الحركة التعاونية وتفتيتها وضعفها .. فنهوض الحركة لا يتصور الا بنهوض جميع فروعها بدرجات متساوية ، أو – فى القليل – متقاربة .. ولذلك فان تخلف فرع من هذه الفروع لابد أن ينعكس أثره تلقائيا على الفروع الأخرى ، مما يؤدى الى تخلف شامل فى مجموع الحركة التعاونية ، هذا بالاضافة الى أن تعدد أجهزة الرقابة يؤدى الى صعوبة تحقيق التناسق بين مختلف الأجهزة التى ترسم سياسة التعاون وتشرف على تنفيذها .

ولقد جربت بعض البلاد توزيع الأعمـال والمسئوليات الخاصة بأنواع الجمعيات المختلفة على مصالح متعددة . فكان نصيبها من هـذه الناحية الاخفاق الذريع .. حدث ذلك فى سيلان منذ ثلاثين عاما ، كما حدث فى بلاد أخـرى غيرها .

ونشاط المؤسسات العامة عندنا يفتقر الى وحدة التوجيه ، كما انه يفتقر افتقارا شديدا الى تحقيق التناسق بين مجمـوع نشاطه ، والمعتقد أن التنسيق يعتبر بالنسبة للمؤسسات العامة التعاونية الروح التى تشيع فى جميـع أعمالها ، وتحقق الانسجام بين الجهود الفردية التى تتعاون على خدمة المجتمع بفرض تطويره وتحقيق أهدافه الاشتراكية .

ونبنى على ما تقدم وجوب تركيز الرقابة على جميع فروع النشاط التعاونى فى جهـة واحدة ، أو جهاز مركزى للتعاون ينشأ لهذا الغرض ، ويتولى شئون التعاون في الدولة وبذلك تتحقق وحدة الحركة التعاونية ونهضتها ، مع ضمان توجيهها لخدمة الخطط الاقتصادية .

وقد أخذت كثير من الدول بهذه الفكرة ، فبعضها انشأ وزارة للتعاون ، كما حدث فى سيلان وبورما والهند واستراليا وكندا ، وبعضها أنشأ مصلحة مستقلة ، كما حدث فى قبرص مثلا .

ولا يعنى انشاء جهـاز مركزى للتعاون اهمال فكرة التخصص الفنى الذى يجب توافره فى الجهة التى تتولى الرقابة . فلا شك أن انشاء هذا الجهاز يقتضى ايجاد أقسام متخصصة فى داخله ، لكى تتولى رقابة فروع النشاط التعاونى على اختلافها فى كل جمعية ، على أن يحتفظ كل قسم متخصص بصلات وثيقة بالجهات الفنية الأخرى التى تزاول نشاطا مماثلا ، سواء فى القطاع العام أو الخاص ، مع خضوع جميـع هذه الأقسام المتخصصة لتخطيط رقابى مركزى يصدر عن السلطة العليا في الجهاز نفسه .

واذا كانت الاعتبارات العملية تقتضى أحيانا أن تتعاون مصالح متعددة ، كالزراعة والصحة والتعليم والصناعة وغيرها فى بحث أمور التعاون ومشكلاته ، الا أن ذلك لا يمنع وجوب قيام هيئة مسـتقلة تعمل منفردة ومستعينة بخبرة هذه المصالح الأخرى كلما تطلب الأمر .

وما دام المقصود من انشاء جهاز للتعاون هو قيامه على شئون التعاون من جميع نواحيه، فلا بد أن يشمل اختصاصه :

(أ) رسم السياسة العامة للتعاون وربطها بخطط التنمية .

(ب) تطبيق قواعد الادارة العلمية فى تخطيط وتنظيم وادارة الجمعيات التعاونية .

(جـ) مـد الجمعيـات التعاونية ببعض المساعدات المباشرة وغير المباشرة .

(د) وضع نظام للرقابة على الجمعيات يكفل سلامة تطبيقها للسياسة التعاونية والعمل على علاج مشكلات الرقابة فور حدوثها .

(هـ) وضـع النظم الكفيلة باكتشـاف الانحرافات فى المنظمات التعاونية ، والعمل على

علاجها فور ظهورها ، مع بتر المنحرفين من المجتمع التعاوني .

(و) نشر التعاون وفلسفته على أوسع نطاق ، وبث الروح التعاونية بين المواطنين وتشجيعهم ومساعدتهم على انشاء الجمعيات مع فتح آفاق جديدة للنشاط التعاوني ليكون وسيلة لزيادة الانتاج وأداء الخدمات .

(ز) تدريب جمهور المتعاونين على الاجراءات التعاونية والوسائل الديمقراطية لتعريف شئون الجمعيات ، مع تثقيفهم وتعريفهم بمبادىء وخصائص التعاون ، والعمل على اعداد القادة فى القطاع التعاونى .

(ح) تدريب الموظفين القائمين بالرقابة فى الجمعيات التعاونية على الأعمال الفنية التى تباشرها الجمعيات ، وتعريفهم بوسائل واهداف الرقابة لكى تكون أداة لتدارك الأخطاء قبل وقوعها وتصحيح ما يقع منها .

تعدد جهات الرقابة المفروضة على كل نوع من الجمعيات

كما يعيب نظام الرقابة المفروضة على الجمعيات التعاونية على اختلاف انواعها تعدد الهيئات التى تتولاه ، استنادا الى تشريعات كثيرة صدرت متفرقة دون أن يسبقها تخطيط وتنظيم لفكرة الرقابة ، بل دون أن تستهدف تحقيق فلسفة معينة من فرض القيود الرقابية على النشاط التعاونى .. فقد صاحب صدور كل تشريع من تشريعات الرقابة الرغبة فى سد ثغرة كشفت عنها الممارسة العملية ، دون أن ينظر في أمر وضع سياسة بعيدة المدى تعالج مشكلات الرقابة من جميع نواحيها .. ولذلك وجدنا كل تشريع رقابى يسعى الى تحقيق أهداف لا تناسق بينها وبين الأهداف التى تسعى الى تحقيقها التشريعات الرقابية الأخرى. ومن هنا يحدث تعارض وتضارب وازدواج ، مما يخل بالحكمة التى فرضت الرقابة من أجلها .

فرغم اختلاف الرقابة التى تتولاها الجهة الادارية عن الرقابة التى تتولاها المؤسسة العامة، فانا نلاحظ تشابها وتداخلا بينهما الى حد انهما غالبا ما يجتمعان فى هيئة واحدة ، هى عادة المؤسسة العامة المختصة .. وبذلك تصبح التفرقة بينهما شكلية ، مع بقاء التساؤل دائما عن سبب هذه التفرقة اذا كانت هيئة واحدة تتولى النوعين . ولا شك أن الأفضل توحيد هذين النوعين مع اسنادهما دائما الى جهة واحدة ، لكى تفرض رقابتها واشرافها مباشرة مستندة الى أساس واحد .

وانشاء جهاز للتعاون يؤدى بالضرورة الى توحيد أجهزة الرقابة ووسائلها ، فهو يعد الهيئة المركزية التى تتولى رسم السياسة الرقابية والتخطيط لها والاشراف على تنفيذها وتتبعه مؤسسات عامة نوعية .

أما المؤسسات التعاونية .. فهى بحكم قانون المؤسسات العامة تقوم فى حدود نشاطها بالمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى ، وتعد جهاز الوزير الذى يعاونه فى النهوض بمسئولياته فى تحقيق أهداف خطة التنمية ، وهى خاضعة لسلطة الاشراف والرقابة التى يمارسها الوزير، ومن ثم تخضع المؤسسات التعاونية فى رقابتها للجمعيات للتوجيه والتنسيق الذى يمارسه جهازالتعاون ممثلا في رئيسه .

ثم يلى ذلك .. أجهزة الرقابة التابعة لهيئات الادارة المحلية ، وهى تحوى — على النطاق المحلى — الخبرة الادارية فى مجال التعاون .. ولابد لتلك الأجهزة أن تباشر رقابتها فى اطار التخطيط المركزى الذى يضعه جهاز التعاون ، وتتولى تنفيذه من الناحية الفنية المؤسسات العامة التعاونية .

وهذا التنظيم المقترح .. ينسق بين أعمال جهات الرقابة بما يضمن تلافى أى تعارض بينها، ويزيل كثيرا من المعوقات والتناقضات ، كما أنه لا يمس سلطات الرقابة المخولة لكل من النيابة الادارية والجهاز المركزى للمحاسبات ، لأن رقابة هاتين الجهتين لا تستقيم الا اذا وجدت على استقلال .

عدم وضوح اختصاص بعض هيئات الرقابة

وردت اختصاصات بعض هيئات الرقابة محددة تحديدا واضحا ، ولكن اختصاصات بعض الهيئات الأخرى وردت فضفاضة واسعة بحيث يمكن أن تشمل أمورا تدخل بالضرورة فى اختصاص هيئة أخرى ، مما يؤدى الى اضطراب وتناقض فى النتائج التى تنتهى اليها التقارير عن هذه الهيئات ، نتيجة اختلاف وجهات النظر .. وبذلك ينفسح المجال للمخطئين لتلمس وسائل الافلات من المسئولية .

فاختصاص هيئات الادارة المحلية فى الرقابة والاشراف لا يتسم بالتحديد ، فالقول باختصاص هيئات الادارة المحلية فى نشر التعاون ومد الجمعيات التعاونية بالعون الفنى والادارى ، والاشراف على التعاون . هذا الاختصاص المطاط ينفسح ليستوعب اختصاص جميع هيئات الرقابة الأخرى .

اختلاط العمل الرقابى بالعمل التنفيذى

رعاية لظروف التحول والتغيير التى تمر بها البلاد اضطرت الدولة الى ممارسة نوع من الاشراف على الجمعيات التعاونية شمل فى مضمونه الارشاد والادارة معا .

ولكن قانون المؤسسات العامة الأخير وضع تحديد الاختصاصات لجهات التخطيط والتنفيذ ووضح العلاقة بينهما .. وقد حرص على أن يقرر حرية العمل والتصرف للوحدة الاقتصادية وجعل سلطة المؤسسة مقصورة على الاشراف والرقابة والتنسيق وتقييم الأداء دون تدخل فى الشئون التنفيذية .

وهذا الاتجاه الجديد يعود بالرقابة الى مفهومها الصحيح ، ويدعو جمهور المتعاونين الى الاعتماد على انفسهم فى ادارة جمعياتهم ومنظماتهم التعاونية .

هذا من حيث المبدأ .. أما من حيث التطبيق ، فالأمر يختلف الى حد كبير .

لذلك .. يتعين تحديد دور الموظفين الحكوميين فى الاشراف التعاونى ، بحيث يقتصر على التوجيه دون التنفيذ الذى يجب أن يترك أمره جملة وتفصيلا للأعضاء المتعاونين ، مع محاسبة الجمعيات التعاونية على كل خروج عن الأهداف المحددة لها فى الخطة الاقتصادية .

فالسلطات الممنوحة للموظفين الحكوميين لا يقصد بها سلب الحقوق المخولة لمجلس ادارة الجمعية أو لأعضائها ، وانما يقصد بها اشراف الدولة على التعاون وتوجيهه لخدمة التعاونيين .

والموظف الحكومى يعد حلقة الاتصال بين الجمعية وأجهزة الدولة ، بالاضافة الى مهمته الأولى ، وهى ايضاح المخالفات التى تقع من أعضاء الجمعية ، وارشاد الأعضاء وتوجيههم للخطط السليمة ، مع تدارك الأخطاء قبل وقوعها وتصحيح ما يقع منها .

ومن أجل ذلك .. يجب أن يكون الموظف الحكومى الذى يعمل فى حقل التعاون على دراية تامة بالمبادىء التعاونية ، ومدربا تدريبا كافيا ، وملما بأهداف الرقابة على قطاع التعاون حتى تتحقق الأغراض المرجوة من فرض النظام الرقابى .. ولا شك أن المعاهد التعاونية التى أنشئت فى السنوات الأخيرة تسهم اسهاما فعالا فى تخريج ما تحتاج اليه الدولة من الموظفين الأكفاء للاشراف على قطاع التعاون .

والخلاصة أن رقابة الدولة على المنظمات التعاونية أمر يستلزمه النظام الاقتصادى فى الدولة الاشتراكية ، ولكن نظامنا الرقابى لم يحقق أهدافه نظرا لتعدد جهات الرقابة المفروضة على قطاعات التعاون المختلفة ، فضلا عن تعدد جهات الرقابة المفروضة على كل نوع من الجمعيات ، وعدم وضوح اختصاص بعض هيئات الرقابة ، واختلاط العمل الرقابى بالعمل التنفيذى . وكل ذلك يدعو الى وجوب تركيز الرقابة على جميع فروع النشاط التعاونى فى جهة واحدة .

المراجع

١ ـ الدكتور محمد حلمى مراد ، التعاون فى ظل الرأسمالية والاشتراكية ، مجلة الطليعة العدد التاسع ، سبتمبر سنة ١٩٦٥ .

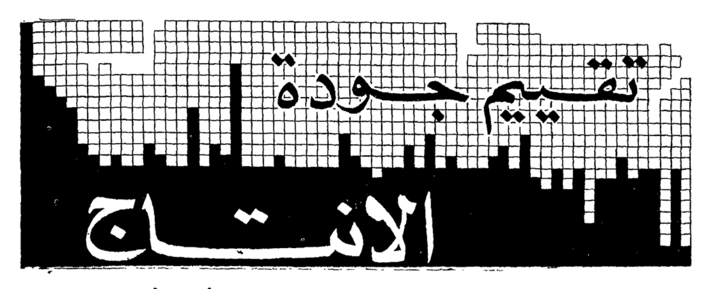
٢ ـ المستشار شمس الدين خفاجى ، مفهوم الاشتراكية التعاونية ، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، السنة السابعة ، العدد الرابع ، أكتوبر ـ ديسمبر سنة ١٩٦٣ .

٣ ـ الدكتور محمد حلمى مراد ، التعاون من الناحيتين المذهبية والتشريعية ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٦٦ .

٤ ـ الدكتور جابر جاد عبد الرحمن ، اقتصاديات التعاون ، الجزء الأول ، طبعة سنة ١٩٦٦ .

٥ ـ الدكتور كمال حمدى أبو الخير ، تطور التعاون وفلسفته فى ضوء الاشتراكية العربية .

٦ ـ الدكتور كمال حمدى أبو الخير ، آراء حول تطوير التعاون فى ظل اشتراكيتنا العربية ، المجلة المصرية للعلوم السياسية ، العدد السادس عشر ، يوليو سنة ١٩٦٢ .



الدكتور أحمد فؤاد راشد
كلية الهندسة / جامعة الاسكندرية
أستاذ مساعد / قسم هندسة الانتاج

محمود أحمد متولى
مهندس مصنع ١٠ الحربى / الاسكندرية

يهدف هذا البحث الى ايجاد طريقة اقتصادية لتقييم جودة الانتاج تقييما عدديا حتى تستطيع ادارة المصنع أن تتلافى حدوث عيوب سواء فى مراحل الانتاج أو فى المنتج النهائى .

تعانى الصناعة فى الدول النامية بصفة عامة من مشكلة ارتفاع اسعار المنتجات ، بالرغم من انخفاض جودتها ، وذلك بالنسبة لنظائرها فى الدول ذات الاقتصاد المتقدم .

وينطبق هذا على وضعنا فى الجمهورية العربية المتحدة فى كثير من الصناعات المحلية . وليس هذا غريبا ، فان هذه الظاهرة موجودة بوضوح فى نوعين من الصناعات : الصناعات القديمة التى لم تطبق عليها الأساليب الحديثة للانتاج وضبط الجودة ، أو الصناعات الحديثة التى لم تكتسب فيها الخبرة الكافية ، أو التى لا يسمح فيها حجم الانتاج باستخدام الأساليب الأوتوماتيكية التى تؤدى الى تحسين الانتاج وخفض تكاليفه .

والمشكلة الأساسية هى كيفية تحسين جودة المنتج ، وخفض تكاليفه فى نفس الوقت . فمن المعروف أنه لتحسين الانتاج يلزم بذل مجهود اضافى يؤدى الى رفع التكاليف ، بينما يؤدى الضغط فى المصروفات الى التضحية بجودة الانتاج . فكيف التوفيق بين هذين الهدفين المتعارضين ؟ .

ويجرى قسم هندسة الانتاج بكلية الهندسة بجامعة الاسكندرية عدة بحوث فى مجال ضبط وتقييم جودة الانتاج ، وهذا البحث واحد منها ، وقد طبق فى مصانع شركة أبى قير للصناعات الحربية والمدنية بالاسكندرية .

والغرض الأساسى منه هو ايجاد الطريقة المثلى لتقييم جودة الانتاج تقييما عدديا يبين لادارة المصنع المستوى الحقيقى لجودة المنتجات، حتى تستطيع الادارة اتخاذ الاجراءات الواجب عملها لتلافى حدوث أى عيوب ، سواء فى مراحل الانتاج أو فى المنتج النهائى ، وكذلك لأخذ هذا المستوى فى الاعتبار عند وضع سياسة العمل مستقبلا من حيث طريقة التشغيل وتصميم المنتج والتعاقد مع الموردين .

وقد طبقت طرق مختلفة لحالات انتاجية متباينة . وفيما يلى عرض للطرق المختلفة والنتائج التى أسفرت عنها :

الطريقة الأولى :

فى حالة منتج واحد ذى خاصية واحدة مؤثرة على جودة الانتاج ، يقسم الانتاج الى دفعات متتالية ، وتقيم كل دفعة ، ويقارن عدد الوحدات المعيبة الموجودة بالعينة الى العدد

المسموح به فيها ، ويجب أن تفقد الدفعة المعيبة تبعا لقيمة معامل الانحراف المعيارى (١) .

وتساوى جودة الدفعة الجودة المتوسطة ـ ١٠ × معامل الانحراف المعيارى ، وذلك على أساس تقييم الجودة المتوسطة . والجودة المرفوضة بالقيمة « ٤٠ » والجودة الممتازة بالقيمة « ١٠٠ » (٢) .

وعندما تقيم جودة الدفعة على أساس ٤٠ درجة أو أقل ، فلا بد أن يوضع الانتاج تحت فحص وتفتيش دقيق . أما عندما تصل جودة الدفعة الى ١٠٠ درجة أو أكثر فمعنى ذلك أن مستوى الجودة عال جدا . وعلى ذلك فلا مانع من أن نقلل من عملية الفحص والتفتيش . أما تقديرات الجودة التى تقل أو تزيد على المتوسط « ٧٠ » درجة ولا تقل عن الحدين الأعلى والأدنى ، فانهما تعتبر انحرافات طبيعية ، ولا تحتاج الا لاستمرار الاجراءات المعتاد تطبيقها فى عملية التفتيش .

ولقد تم انشاء خرائط خاصة تستخدم لتسهيل العمليات الحسابية عند حساب الانحراف المعيارى، أو درجة التقييم لمستوى جودة الانتاج.

ولاستخدام هذه الخرائط لابد من توافر البيانات الآتية :

(١) نسبة الانتاج المعيب المسموح به فى العينة .
(٢) حجم العينة :
(٣) نسبة الانتاج المعيب الموجود بالعينة ، وتحسب كالآتى :

$$\text{نسبة الإنتاج المعيب بالعينة} = \frac{\text{عدد الوحدات المعيبة}}{\text{حجم العينة}} \times ١٠٠$$

وقد طبقت هذه الطريقة لتقييم جودة الانتاج فى احد المصانع بمؤسسة المصانع الحربية ، وذلك لفحص أوعية الزنك الخاصة بالبطاريات الجافة .

(١) لكل توزيع تكرارى متوسط انحراف معيارى . والمتوسط هى القيمة المتوسطة للتوزيع . الانحراف المعيارى « σ » هو مقياس لانتشار التوزيع حول القيمة المتوسطة ، ويساوى $\sqrt{\overline{(\bar{P} - I)\, \bar{P}}}$ حيث « $\bar{P}$ » نسبة المعيب المسموح به بالعينة ويساوى معامل حجم العينة الانحراف المعيارى « t » : $\frac{P - \bar{P}}{\sigma}$ ، حيث « P » متوسط نسبة المعيب الموجود بالعينة .

(٢) استبدل المقياس الأفقى للمنحنى التكرارى للتوزيع العادى الذى يساوى ٣ σ ، ٢ σ ، σ ، ٥، $-\sigma$ ، ـ ٢ ، ـ ٣ σ بمقياس آخر يتدرج من ١٠٠ الى ٤٠ ، بحيث تمثل القيمة « ١٠٠ » القيمة المقابلة لـ ٣ σ الحد الأعلى للجودة المقبولة طبقا للتوزيع العادى ، وتمثل « ٤٠ » القيمة المقابلة لـ ـ ٣ σ الحد الأدنى للجودة المقبولة طبقا للتوزيع العادى .

ويبين الجدول رقم (١) التقييم العددى ،وكذلك رتبة التقييم لمستوى الجودة والاجراءات التى اتخذت ، وذلك فى عدة شهور من الانتاج :

جدول رقم (١)

الشهور	نسبة المعيب المسموح بها	حجم العينة	عدد الوحدات المعيبة	نسبة المعيب فى العيبة	التقييم	درجة التقييم	الاحتياطات الواجب اتخاذها
يناير	١٠٠ر١	٨٠٠	٤	٦٠ر٠	٨١	جيد	لا شىء
فبراير	١٠٠ر١	٥٩٠	٦	٧٠ر٠	٨٠	جيد	لا شىء
مارس	٦٥ر٠	١٢٠٠	١١	٩٥ر٠	٦٩	متوسط	تفتيش دقيق
أبريل	١٠٠ر١	٩٦٠	١	١٠ر٠	١٠٠	ممتاز	نقلل الفحص والتفتيش
مايو	٩٠ر٠	٨٥٠	٥	٦٠ر٠	٨٠	جيد	لا شىء
يونيو	١٠٠ر١	٩٥٠	٧	٧٠ر٠	٧٩	متوسط	لا شىء
يوليو	٥٠ر١	٧٥٠	٩٣	٣٠ر١	٨٢	جيد	لا شىء
أغسطس	٥٠ر١	٤٠٠	٤	٩٠ر٠	٧٨	جيد	لا شىء
سبتمبر	٥٠ر٢	٧٠٠	٢٩	٢٠ر٤	٦٠	مقبول	تفتيش دقيق
أكتوبر	٥٠ر١	٥٠٠	٥	٠ر١	٨٢	جيد	لا شىء
نوفمبر	٠٠ر٤	٤٢٠٠	١٢٦	٠ر٣٪	٩٠	جيد جداً	لا شىء
ديسمبر	٥٠ر١	٢٢٠	٢	٧٠ر٠	٨١	جيد	لا شىء

الطريقة الثانية :

وتتبع لتقييم جودة الانتـــاج فى حالة المنتج المكون من عدة أجزاء ذات خواص متعددة تؤثر على جودته ٠

وتقسم العيوب في هذه الطريقة الى فئات ، وتعطى أوزانا مختلفة حسب أهميتها وتأثيرها العام على مستوى جودة الانتاج . ويراعى ان تضم كل فئة عيوبا ذات أهمية متكافئة بالنسبة لجودة الانتاج ٠ وفيما يلي اقتراح ملائم بالتقسيم راعى خطورة كل عيب على الانتاج .

١ ــ **عيوب من الفئة الأولى :** (عيوب جوهرية) وهى تشمل :

(أ) المعيب الذى يسبب تلفا في المنتج أثناء استخدامه ولا يمكن اصلاحه بسهولة دون الرجوع الى أقســـام الصـــيانة العامة .

(ب) المعيب الذى يسبب عرقلة استخدام المنتج ، ولا يمكن معـــرفة ســـببه بسهولة .

(جـ) المعيب الذى يجعل المنتج غير صـــالح للاستخدام .

(د) المعيب الذى يسبب حوادث للانسان أثناء استخدامه المنتج .

٢ ــ **عيوب من الفئة الثانية :** (عيوب أساسية) وهى تشمل :

(أ) المعيب الذى يمكن ان يسبب أحيـانا تلفا فى المنتج ، ولا يمكن اصلاحه دون الرجوع الى أقسام الصيانة العامة .

(ب) المعيب الذى يسبب تلفا فى المنتـــج ، ويمكن اصلاحه بسهولة .

(جـ) المعيب الذى يســـبب صـــعوبة فى اســـتعمال المنتج للغرض الذى أنتج من أجله .

(د) المعيب الذى من اجله يلزم صـــيانة المنتج باستمرار ، أو المعيب الذى يقلل من التعويل على المنتج ٠

(هـ) المعيب الذى يؤثر على شكل المنتج في حالة المنتجـــات التى تتطلب مظهـــرا خاصا .

٣ ــ **عيوب من الفئة الثالثة :** (عيوب ثانوية) وهى تشمل :

(أ) المعيب الذى ربما يسبب احيانا تلفا فى المنتج .

(ب) المعيب الذى ربمـــا يسبب صعوبة فى استعمال المنتج للغرض الذى صنع من أجله .

(جـ) المعيب الذى ربما من أجله تلزم صيانة المنتج باستمرار .

(د) المعيب الذى يؤثر على شـــكل المنتـــج الظاهرى .

٤ ــ **عيوب من الفئة الرابعة :** (عيوب عرضية) وهى تشمل :

(أ) المعيب البسيط الذىلا يسبب أى تلف ولا يؤثر على المنتج .

(ب) العيوب البسيطة فى شـــكل المنتـــج الظاهرى .

وتحديد العيوب والفئات ليس بالأمر الهين ، ويعتمد على قدر كبير من المعـــرفة الهندسية والفنية ، على ممارسة وتجربة من الطراز الأول.

ولكى يعطى نتيجة دقيقة لابد من الاستماع الى آراء كثير من المشتغلين بالانتاج ، والتعرف على تفاصيل المواصفات ، وطبيعة الأغراض التى سيتم استخدام المنتج فيها . واعطـــاء كل فئة قيمة عددية ملائمة تحدد أثرها على جودة الانتاج ينبغى أن يتم بطريقة موضـــوعية ، بحيث يتم استخراج القيم المختلفة بعد الاطلاع على تقييم يعده عدد من مهندسى الانتاج كل على انفراد . وتناقش أى اختلافات جوهرية .

وفى البحث الذى نحن بصدده حددت القيمة العددية الأوزان الفئات الأربع على النحو التالى :

الفئة الأولى	١٠
الفئة الثانية	٤
الفئة الثالثة	٢
الفئة الرابعة	١

ويصبح حجم المعيب بعـــد تصحيحه W = ١٠ + ٤ + ٢ × ث + ١ ويكون متوسط نسبة المعيب $P = \frac{W}{n} \times 100$ ، حيث «n» تساوى حجم كل العينات .

وتقابل هـذه النسبة نسبة المعيب المسموح به في العينة $\overline{P} = 10 \times P_{\text{ج}} + 4 \times P_{\text{س}} + 2 \times P_{\text{ث}} + 1 \times P_{\text{ع}}$ حيث $P_{\text{ج}}$ ، $P_{\text{س}}$ ، $P_{\text{ث}}$ ، $P_{\text{ع}}$ ، تمثل متوسط نسبة المعيب المسموح به فى العينة لكل فئة على حدة .

ويصبح الحد الأعلى والحـد الأدنى حسب التوزيع العادى المقبول احصائيا مساويا $\overline{P} \pm 3\sigma_P$ حيث «σ_P» معامل الانحراف المعيارى الكلى =

$$\sqrt{\frac{P_{\text{ج}}(10)^2 + P_{\text{س}}(4)^2 + P_{\text{ث}}(2)^2 + P_{\text{ع}}(1)^2}{n}}$$

وقد أخذت عينة من انتـــاج مصنع لعب الأطفال لمدة ثلاثة اشهر بمصنع ١٠ الحـــربى بأبى قير بالاسكندرية وكانت النتائج على النحو المبين فى الجدول رقم ٢

الجدول رقم (٢)

الشهر	حجم العينة	عدد المعيب من الفئة الأولى	عدد المعيب من الفئة الثانية	عدد المعيب من الفئة الثالثة	عدد المعيب من الفئة الرابعة
يوليو ١٩٦٧	٢٣٢	صفر	صفر	٥	١
أغسطس ١٩٦٧	٤٢٠	صفر	صفر	٤	٥
سبتمبر ١٩٦٧	١٦٥	صفر	صفر	٦	٣

وقد حسبت نســبة المعيب المسموح به فى العينـــة لكل فئة فكانت ١٤ ر ٪ ، ٣٤ر ٪ ، ٢ر٠٥ ٪ ، ١٠ر ٪ على التــوالى ، ثم حسبت لجميع فئات المعيب فكانت ٧ ٪ كما تم حساب الحد الأدنى والحد الأعلى لنسبة المعيب المسموح بهما للشهور الثلاثة ، ثم حساب متوسط نسبة المعيب لجميع الفئات لكل من الأشهر الثلاثة . وقد اسفر ذلك عن النتـــائج الآتية والموضحة بالجدول رقم (٣) الذي يوضح أيضـــا الاجراء الواجب اتخاذه .

الجدول رقم (٣)

الأشهر	نسبة المعيب منسوبة للواحد الصحيح		نسبة المعيب لجميع الفئات فى العينة نسبة مئوية	الفرق عن نسبة المعيب المسموح بها	التقييم	الإجراء
	الحد الأدنى	الأعلى				
يوليو ١٩٦٧	٠ر١٧	٠ر٠٣	٤ر٧٥ ٪	− ٢ر٢٥ ٪	ممتاز	الاطمئنان وتقليل التفتيش
أغسطس ١٩٦٧	٠ر١٦٩	٠ر٠٢٩	٧٪	صفر ٪	متوسط	لا شىء
سبتمبر ١٩٦٧	٠ر١٩	٠ر٠٥	٩ر١ ٪	− ٢ر١ ٪	غير مقبول	المراجعة والخدمة فى التفتيش

والخريطة شكل (١) ص٩٣ تبين خريطة لضبط الجودة حيث يقارن متوسط نسبة المعيب الموجود فى كل شهر بنسبة المعيب المسموح به فيها ، وهى ٧ ٪ كما يظهر فى الشكل الحد الأدنى لضبط خريطة الوزن كما يؤخذ الحد الأعلى دائما بقيمة الصفر .

الطريقة الثالثة :

وهى الخاصة باستخدام الطرق الاحصائية لتقييم درجة جودة الانتاج ، وتستخدم فى حالتين :

(أ) فى حالة المنتج المكون من عدة أجزاء :

ويتم ذلك باستخدام المعادلة العامة لتوزيع بواسون (١) للحصول على القيمة العددية لتقييم المنتج وذلك بدلالة عدد الوحدات لجميع فئات المعيب المسموح به وحجم العينة ونسبة المعيب الموجود فعلا . ومن كل ذلك يتم استنتاج التقييم العددى للجودة ودرجته ، ثم المنحنى التكرارى لتوزيع «بواسون» حسب وزن وفئات المعيب ، ثم تنشأ خريطة درجة جودة الانتاج حيث توضح :

- العدد المسموح به من الوحدات المعيبة فى العينة .
- عدد الوحدات المعيبة فى العينة .
- تقييم جودة الانتاج (٢)

وفى العادة يحدد الحد الأدنى للمستوى المقبول للجودة على أساس مستوى الجودة المقبول لأكثر الأجزاء تعقيدا ، والحد الأعلى على أساس مستوى الجودة المقبول لأبسط الأجزاء .

وفى المثال السابق الخاص بلعب الأطفال حسبت نسبة المعيب الموجود بالعينة على أساس وزن المعيب من الفئة الرابعة ، وكذلك المعيب المسموح به ، ومن ذلك وبالرجوع الى خريطة التقييم ، ثم استنتاج مقادير التقييم ورتبه ثم حددت الاجراءات الواجب اتخاذها لجميع الشهور والعينات كما يتضح من الجدول رقم (٥)

---

(١) توزيع بواسون يعبر عنه كما يلى :

$$P(c) = \bar{e}^{a} \quad \frac{a^{c}}{c\,!}$$

حيث

e = ٢٫٧١٨

a = العدد المتوقع للوحدات المعيبة فى العينة .

c = الوحدات المعيبة فى العينة .

P(c) = احتمالات حدوث وحدات معيبة فى العينة .

ويكون

$$R_p = \sum_{x=W}^{\infty} \bar{e}^{(WW_1)} \frac{(WW_1)^{x}}{x!}$$

حيث

W = عدد الوحدات المعيبة فى العينة .

WW_1 = العدد المسموح به من الوحدات المعيبة .

Rp = تقييم جودة المنتج .

وتحسب قيمة « Rp » من جدول مولينا لتوزيع بواسون .

(٢) تعد الخرائط للقيم الآتية :

WW_1 = صفر الى ١٠٠

W = صفر الى ١٠٠ .

Rp = ١٫٠٠٠ الى ١٠٫٠٠

جدول رقم (٥)

الشهر	المعيب الموجود	نسبة المعيب المسموح به	درجة التقييم	رتبته	الاجراءات
يوليو ١٩٦٧ ...	١١	٢٣٫٢٤	١٫٠٠٠	ممتاز	يقل التفتيش
أغسطس ١٩٦٧ ...	١٧	١٦٫٨٠	٫٥٥٠	متوسط	لا شىء
سبتمبر ١٩٦٧ ...	١٥	١١٫٥٠٠	٫٠٣٣	غير مقبول	تزاد نسبة التفتيش والفحص

ويلاحظ أن الرتبة قدرت طبقا لما هو وارد بالجدول رقم (٦)

جدول رقم (٦)

الرتبة	درجة التقييم
ممتاز	٠ر٩٧٠٠ — ١ر٠٠٠٠
جيد جداً	٠ر٩٥٠٠ — ٠ر٩٦٩٩
جيد	٠ر٨٤٠٠ — ٠ر٩٤٩٩
متوسط	٠ر٦٠٠٠ — ٠ر٨٣٩٩
مقبول	٠ر١٠٠٠ — ٠ر٥٩٩٩
ضعيف	٠ر٠٥٠٠ — ٠ر٠٩٩٩
غير مقبول...	صفر — ٠ر٠٤٩٩

(ب) فى حالة تقييم المنتجات المشتراة (أى تقييم المورد) :

ويتم التقييم باستخدام المعادلة لتوزيع ذى الحدين . ويحسب التقييم بعد التعرف على كمية المنتجات المشتراة فى كل الدفعات ، وعدد الدفعات المرفوضة ، ثم نسبة المعيب المسموح به .

ويمكن اعتبار قيمة هذا الاحتمال مساويا لقيمة التقييم لمستوى جودة المنتجات المشتراة ثم تنشأ خريطة لحساب درجة الجودة ، وهى تبين العلاقة بين عدد الدفعات المشتراة ، وعدد الدفعات المرفوضة ، ودرجة الجودة (١)

وفى مصنع أوعية البطاريات كان يجرى توريد أقراص الزنك من الجهات الآتية :

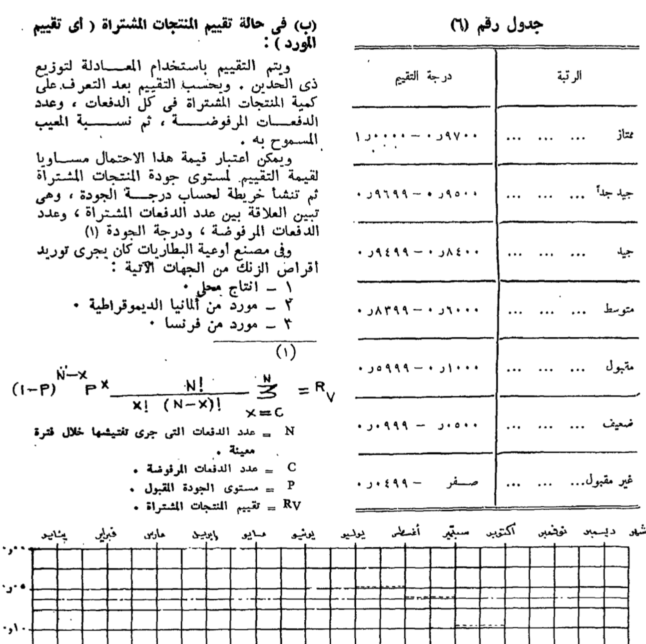
١ – انتاج محلى .
٢ – مورد من ألمانيا الديموقراطية .
٣ – مورد من فرنسا .

---

(١)

$$R_V = \sum_{x=C}^{N} \frac{N!}{x!\,(N-x)!}\, P^{x} (1-P)^{N-x}$$

N = عدد الدفعات التى جرى تفتيشها خلال فترة معينة .
C = عدد الدفعات المرفوضة .
P = مستوى الجودة المقبول .
R_V = تقييم المنتجات المشتراة .



(شكل ١)

خريطة لضبط جودة الإنتاج

الحد الأدنى لنسبة المعيب ———— متوسط نسبة المعيب لجميع الفئات لكل شهر كما أسفرت التجارب ------- نسبة المعيب لجميع الفئات المسموح به —·—

وبفحص الدفعات المختلفة الموردة من المصادر الثلاثة تبين الآتى :

(جدول رقم ٧)

جهة التوريد	رقم الدفعة	التقييم	الرتبة	عدد الدفعات	عدد الدفعات المرفوضة	التقييم	الرتبة	الاجراء
إنتاج محلى	١	٤٠	غير مقبول	٣	٣	٠ر٠٠١	غير مقبول	إلغاء العقد
	٢	٤٠	غير مقبول					
	٣	٤٠	غير مقبول					
ألمانيا الديمقراطية	١	٤٠	غير مقبول	٤	١	٠ر١٨٥٥	متوسط	لا شيء
	٢	١٠٠	ممتاز					
	٣	١٠٠	ممتاز					
	٤	١٠٠	ممتاز					
فرنسا	١	١٠٠	ممتاز	٥	صفر	—ر١	ممتاز	يقل التفتيش
	٢	١٠٠	ممتاز					
	٣	٧٠	متوسط					
	٤	١٠٠	ممتاز					
	٥	١٠٠	ممتاز					

وأيا كان الأسلوب المتبع لضبط جودة الانتاج وتقييمها ، فلابد من اختيـــار هذا الأسلوب ، واكتشاف عيوبه وتلافيها أولا بأول . وسنتعرض فى دراسة مقبلة لطريقة الاختيار وكيفية تطبيقها.

وعند ذلك يصبح لدى الادارة القــدرة على التحكم فى جودة الانتاج دون رفع لتكاليف الانتاج نتيجة التفتيش على عدد محدود من الوحدات ، مع استخدام الأسلوب الاحصـــائى ، وتحليل النتائج تحليلا يعطى الصورة الحقيقية للانتاج ، وما ينبغى اتخاذه من اجراءات .



من المكتبة العربية !

أصول الادارة العامة

د . عبد الكريم درويش
د . ليلى تكلا

تقديم الكتاب :

لعله لا يوجد خلاف على الدور الارتكازى الذى تحتله الادارة فى عالم اليوم . فهى المعرفة التى لا غنى عنها ، والتى يتطلبها استخدام المهارات العلمية والتكنولوجية للتغلب على الخلف الاقتصادى والاجتماعى ، بل ان الادارة كذلك تحاول ان تقهر التخلف الروحى الذى تعانى منه البلاد المتقدمة صناعيا . ومن ثم فان الاهتمام بتطوير الادارة فى بلادنا ، واحداث نهضة شاملة فى العلم والتطبيق الادارى ، ضرورة ملحة للتطوير الاقتصادى والاجتماعى . هذه النهضة لابد أن تؤيدها حركة تأليف وترجمة واسعة فى مجالات الادارة .

والكتاب الذى نتحدث عنه احدى ثمار هذه النهضة . فعلى الرغم من وجود عدد من الكتب المترجمة القيمة التى نقلت الى الفكر العربى جوهريات الادارة ، فان التطبيق فى هذه الكتب المترجمة ــ عموما ــ أخذ من البيئة الغربية . فى حين يمتاز هذا الكتاب بأنه اهتم بالتطبيقات المصرية ، وأفاض فى الاقتباس والتحليل والتعليق على الدراسات المحلية .

ويحدد المؤلفان هدف الكتاب بأنه التعاون على فهم الادارة العامة فى مجالها الصحيح من خلال التعريف بالأسس والمبادىء ، ثم ربط الحقائق والمعلومات بواقع الأدارة العملى ، ومحاولة تحليل المشكلات الادارية وفهمها ،

وتنمية المهارات الادارية والقيادية . ومن ثم فان الكتاب يحاول تقديم عرض منسق للمعلومات والمعارف الأساسية فى الادارة من خلال الدراسة المتعمقة والتحليل ، وابراز النتائج التى توصل اليها عدد كبير من علماء الادارة وممارسيها .

مضمون الكتاب :

يتضمن الكتاب خمسة أبواب تتحدث عن **ماهية الادارة العامة** ، و **الآفاق الجديدة فى الادارة العامة** ، ثم **((العملية الادارية))** ، و **((العلاقات العامة))** . ويختص الفصل الأخير بموضوع **((الاصلاح الادارى))** .

(أ) ويناقش الباب الأول العوامل المؤثرة فى الموقف الادارى المعاصر ، ويفيض فى التحدث عن العناصر الجديدة التى برزت مع التطور الحديث فى الجمهورية العربية المتحدة ، مثل ظهور الحاجة الى التكنوقراطيين ، باعتبار أن ادراك هذه الحاجة ، والعمل على توفير هؤلاء المتخصصين عنصر هام فى نجاح ادارة التنمية التى هى طابع الادارة فى الدول النامية .

(ب) ويتناول الباب الثانى من الكتاب ايكولوجية الادارة ، والادارة المقارنة ، والادارة والسياسة والبيروقراطية .

(جـ) ويدرس الباب الثالث العملية الادارية بتناولها كدورة متكاملة ، ويشمل ستة فصول عن التخطيط والتنظيم والقيادة الادارية ، واتخاذ القرارات والاتصالات والرقابة ، فيقدم دراسة وافية تكاد تشكل بمفردها كتابا متخصصا .

(د) ويقدم الباب الرابع العلاقات العامة فى فصلين : الأول عن ماهية العلاقات العامة ، يوضح أهدافها فى الحكومة ، واهمية العلاقات العامة فى الدول النامية ، ثم يتحدث فى الفصل الثانى عن عملية العلاقات العامة ، ويبين العوامل المؤثرة فيها ، وهى الطابع القومى والظروف الاجتماعية والاقتصادية والتقاليد .

(هـ) ويخصص الباب الخامس والأخير للاصلاح الادارى ، ويتضمن فصلين : الأول عن ماهية الاصلاح الادارى ، ويعبر عنها بأنها تغيير أصيل فى العمل ، وفى التنظيم ، وفى الأشخاص وفى نظرة الناس لكل هذه الأمور ، ويبين أن الاصلاح الادارى يرتبط ارتباطا وثيقا بمقومات الادارة الأربعة : التشريع والتنظيم والقوى البشرية والتمويل التى يجب أن تتفاعل تفاعلا جذريا يولد الطاقة اللازمة لدفع الجهاز الادارى الى اصلاح حقيقى . كما يتحدث عن أجهزة الاصلاح الادارى ووسائله ، ويذكر منها دور الرئيس المباشر ولجان الاصلاح الخاصة ، ثم اجهزة التنظيم والاصلاح الدائمة . أما عن تخطيط الاصلاح الادارى فانه يذكر منه صورتين هما : التخطيط ضمن الخطة العامة للدولة ، أو وضع خطة شاملة للاصلاح الادارى تسير وفق خطة التنمية ، ولكنها لا تكون متضمنة فيها . ثم يتحدث عن المقومات الأساسية لنجاح الاصلاح الادارى ، ويلاحظ أن الاصلاح الادارى نفسه عملية ادارية متكاملة تحتاج الى تشريع وتخطيط وتنظيم وتمويل وتنسيق ... والى سائر مقومات وعناصر العملية الادارية المتكاملة.

ويتحدث الفصل الثانى من الباب الخامس، وهو الأخير فى الكتاب ، عن الاصلاح الادارى فى مصر ، فيتكلم عن حتمية الاصلاح الادارى ، والاصلاح الادارى والتنمية القومية وترابطهما ، ثم يفصل الحديث عن تتابع عمليات الاصلاح الادارى ، ويتحدث عن مؤتمرات التنمية الادارية ، وبرامج القادة الاداريين ، وانشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وعن مؤتمرى الانتاج والادارة سنة ١٩٦٥ ولجنة الخطة الادارية سنة ١٩٦٦ ، ثم اللجنة العليا للاصلاح الادارى ، ووكلاء الوزارات للاصلاح الادارى ، ومؤتمر الانتاج فى مارس سنة ١٩٦٧ .

ثم ينتهى هذا الفصل ــ وهو خاتمة الكتاب ــ بتقويم لمجهودات الاصلاح الادارى ، فيقرر ان الجهاز الحكومى قد تطور وتقدم ، وحقق الكثير ، ولكن ما يصادفه هذا الجهاز من تحديات مستمرة كثيرا ما يحجب ما يحققه من تقدم .

وجهة نظر :

بعد هذا البيان والعرض المختصر الذى حاولنا فيه أن نعرف بالكتاب واهميته نسوق بعض الملاحظات :

فلعل المعتاد فى جميع الكتب المنهجية فى الادارة العامة التى تتصدى للعرض الشامل لمجالاتها ــ مثل كتاب ((**ليونارد هوايت**)) **مقدمة لدراسة الادارة العامة وكتاب** ((**ديموك وكوانج**)) ((**الادارة العامة**)) وكتاب ((**فيفنر وبرستس**))

الادارة العامة وهى الكتب التى أشار اليهـا المؤلفان كثيرا كمراجع تحمل نفس الاسـم ، وتهتم بنفس المجال ــ انهـا تعرض وتناقش ، وتدرس المعلومات والاتجاهات الأسـاسية فى جميع فروع الادارة العامة . ومن اهمها ادارة الأفراد والادارة المالية . ولكن هذا الكتاب أغفل هاتين الناحيتين الأساسيتين كلية .

ولا نجد من المناسب فى مثل هذه الدراسة التفصيلية ، وفى مثل هـذا الكتاب الذى بلغت صفحاته الستمائة أن يحدث هذا الاغفـال ، ولا نريد بذلك أن نفرض على المؤلفين الكتابة فى موضـوعات لم يتناولها نشـاطهما العلمى أو التدريبى ، ولكن الغالب فى مثل هذه الكتب المنهجية أن يشارك فى تأليفها بعض المتخصصين حتى يخرج الكتاب شاملا وافيا لمجاله ، والا اتخذ بعض نواح معينة من الدراسة ، ويختار له اسم يدل عليها .

كما أن دراسة التنظيم الذى عرض ضمن أجزاء العملية الادارية لم تتناول ، بل لم تشر الى موضوع المؤسسات العامة رغم أهميتـه المتزايدة فى الادارة المصرية ، وفى ادارة التنمية . وقد يبدو هذا غريبا اذا ذكرنا أن كتاب الادارة لديموك تناول الموضوع فى فصلين تقريبا .

وبصرف النظـر عن أن تنظيم المؤسسـات تناولته كتب الادارة العامة المنهجية فليس من المستساغ أن تفضل دراسته فى هـذا الكتاب بالذات ، نظرا للدور الذى تشغله المؤسسة العامة أو المنشأة العامة فى الادارة المصرية بالاضـافة الى ما يدور حول تنظيمها من دراسات ومناقشات وما تتعرض له من تطور لم يكتمل أو يستقر بعد . هذا بالاضافة الى ان قسم الادارة العامة بهيئة الأمم المتحدة يجرى حـوله الكثير من الدراسات ، ويعقد العديد من المؤتمرات الدولية والاقليمية ، وهناك فى هذا المجـال الكثير من البحوث الحديثة الحية كنا نأمل أن يتناولها الكتاب ، أو على الأقل يشير اليها .

كما لاحظنا فى الكتاب التوسع الكبير ، وربما الاطناب فى الاقتباس من المراجع العربية ، وقد يكون هذا عملا مشكورا لتعريف القـارىء بالنشاط المعاصر ، والدراسات المصرية الحديثة فى الادارة . ولكنا نتوقع أن الاشارة فى هذا قد تكفى ، لا سيما أن المراجع نفسـها متوافرة ومنشورة على نطاق واسع فى كتب لجنة القادة الاداريين ، ووثائق معاهد الادارة ، والتخطيط ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وبذلك يصدر الكتاب فى صفحات أقل ، ويباع بالتالى بثمن اقل ، مما يشجع الدارسين على اقتنائه . اذ المشاهد أن الاهتمام باقتناء الكتب ضعيف جدا، ولهذا أثره السيىء فى الثقافة والمعرفة الادارية. ولابد من التغلب على هذه الصعاب ، وتشجيع الدارسين والممارسين ، والتيسير عليهم فى اقتناء الكتب الأساسية ، وخاصة تلك التى يحتاجون الى كثرة الرجوع اليها والاسترشـاد بها فى الدراسة أو الممارسة .

ومع هذا الاطناب فى الاقتباس ، فقد لاحظنا أن الحديث عن خطوات الاصـلاح الادارى فى الجمهورية العربية المتحدة الذى بدأ من صفحة ٥٥٤ اقتبس صفحات كثيرة من مذكرة لجنة تنظيم الاداة الحكومية رقم ٤٣ الصـادرة فى يناير ١٩٦٢، ولم يشر الى هذا المصدر . ولعل ذلك من قبيل السهو . كما لاحظنا أن الكتـاب أغفل فى التسلسل التاريخى لجهود الاصـلاح الادارى دراسات لجنة التنظيم الأعلى للدولة سنة ١٩٦٣ .

وملاحظة اخرى ــ ينبغى عدم التغـاضى عنها ، لأن ذيوعهـا بأى صورة وبأى قدر غير مستحب هى أن التأليف فى الادارة باللغة العربية شىء مستحدث ، ونهج جديد ، ويتحمل السابقون فى هذا المجال مسئولية كبيرة يقتضيها فضـل السبق ، وهى العناية بتعريب ألفاظ الادارة ، والاهتمام باستخدام المصطلحات الدقيقـة ، والعناية بصياغة الألفاظ والأساليب المعبرة التى تصور المعنى الذى قصد اليه مبتدعو هـذه الألفاظ من العلماء تعبيرا دقيقا ، ويعتبر الكتاب مساهمة مشكورة فى هذا الاتجاه ، ونرجو أن ترتفع هذه المساهمة فيتعاون جميع المؤلفين والعلماء مع هيئة المجلة فى وضـع مصطلحات موحدة معبرة لألفاظ الادارة .

واحب أن أؤكد أنه مع هذه الملاحظات العابرة التى ذكرتها فى نهاية هذا التقديم ، فان الكتاب لا يزال ــ كمـا رأيته ــ عملا رائدا ومجهودا يستحق التقدير ، ونرجو له الذيوع والانتشار ، حتى تصدر منه عدة طبعات تتناول ما لم تشمله الطبعة الأولى .



ادارة تخطيط التنمية الاقتصادية

د. برترام جروس

شمل البرنامج التنفيذى لقسم الادارة العامة بسكرتيرية الأمم المتحدة دراسة عن « الادارة لتخطيط التنمية وتنفيذ الخطط » .

١ — وهذه الدراسة التى تحرص المجلة على تقديمها والتنويه بأهميتها ، تعرض بحثا ممتازا من « النواحى الادارية فى تخطيط التنمية » ، وهو من الموضوعات ذات الأهمية الحيوية فى العالم العربى ، وقد نوقش من قبل فى مؤتمرات عربية ودولية .

قدم المؤلف لبحثه الشائق ببيان حاسم عن أهمية التخطيط فى الفقرة التالية : « ربما كانت أنبل جهود الجنس البشرى فى النصف الثانى من القرن العشرين وأكثرها انسانية ، قيام الحكومات فى المجتمعات التى لم تدخل عصر الصناعة بعد فى آسيا والشرق الأوسط وأفريقيا وأمريكا اللاتينية باعداد خطط تساعدها على الافلات من قبضة الامبريالية والظلم الاجتماعى ، والفقر ، والمرض ، والجوع ، والجهل ، واليأس . والواقع أن القادة الوطنيين والمديرين والفنيين وضعوا أمام أعينهم الهدف البعيد ، وهو تحقيق مزايا التصنيع التى تستند الى العلم دون تحمل المآسى المتكررة والاستغلال والفساد المذهل الذى اتسمت به التنمية الصناعية فى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر . ويمثل هذا الهدف تحولا اجتماعيا بعيد المدى ، بل انه يمثل بناء مجتمع جديد .

ثم ان المخططين يأملون فى بلوغ هذه الأهداف فى مدى قريب ، يقاس بالأجيال لا بالقرون . كما أن عدد البلاد التى يقودها هؤلاء المخططون آخذ فى الزيادة ، والمنتظر أن يستمر هذا التزايد حتى يكاد يشمل جميع الدول ذات الدخول المنخفضة فى العالم » .

---

* الأستاذ جروس هو رئيس اللجنة التنفيذية لمجموعات دراسات التخطيط القومى الدولية وهو أستاذ العلوم السياسية ومدير برنامج دراسات التخطيط القومى بمدرسة ماكسويل بجامعة سيراكوز .

ولعل فى هذا التقديم ما يوضح قيمة هـذا البحث ، وما يقدمه من دراسة هامة لها اثر كبير فى نجاح التنمية ، وزيادة معدلاتها .

٢ ــ واهم رسالة يقدمها هذا البحث هى توضيح قيمة الترابط بين التخطيط والتنفيذ ، اذ يبين أن هنـــاك فجوات واسعة فى كثير من الدول بين وضع الأهداف وتحقيقها ، وأن الكثير من خطط التنمية لم توضع بدقة ، وربما لا تزيد على أن تكون أحلاما خيالية ، وربما تكون برامج لا يرتبط بعضـــها مـــع بعض برباط منطقى أو مشروعات لا تتوافر الموارد الكافية لتنفيذها . وقد يظهر أن الخطط فى فقدان الكثير من الموارد النادرة .

وحتى الخطط التى ينظر اليها على انها نفذت على أحسن نطاق ، تحوى دون استثناء أجزاء ليست مقبولة .

ولقد ظهر بوضوح من التجارب المريرة أن نجاح التطوير الاقتصـــــادى يتطلب الاهتمام الواقعى بالترابط الشـــــديد بين التخطيط والتنفيذ . وقد يؤدى افتقاد مثل هذا الاهتمام الى الفصل الأخير بين وضع الخطة وتنفيذها ، والى افتقاد التفاهم بين أخصـــائى التخطيط والاداريين فى جميع المستويات الحكومية . ومع ذلك فانه من الصعوبة بمكان توفير مثل هـــذا الترابط وذيوعه ، اذ ان كلمتى التخطيط والادارة تعنيان معانى متباينة فى مفهوم الأفراد المختلفين . فهناك مفاهيم متباينة أو فلسفات مختلفة عن كل من التخطيط والادارة . الا أنه قـد يكون من المستطاع تقديم عدد قليل من الفروض المعاونة فى هذا الشأن .

فالتخطيط جزء متكامل من العملية الادارية ، وينظر الى الادارة على أنها العملية التى يستعين بها الاداريون فى تحقيق بعض الأهداف من خلال نشاط الأفراد الذين يعملون فى تنظيم ما يكون عاما أو خاصا أو مختلطا . وقد يعمل الاداريون على مستويات مختلفة من السـلطة والمسئولية والمكانة ، وهم لا يتعاملون مع مرؤوسيهم وزملائهم المباشرون فحسب ، بل انهم يتعاملون مع البيئة الخارجية لمنظماتهم كذلك . **ومفهوم التخطيط كجزء اساسى من العملية الادارية أمر لا خلاف عليه** ، فقد كان مأخوذا به فى جميع أطوار الفكر الادارى ، اذ حدد « فايول » فى أوائل القـرن العشرين خمسة عناصر للعملية الادارية : أولها « التخطيط » ويليها التنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة . كما كان التخطيط للعملية الأولى التى حظيت باهتمام كثير غيره من علمـــــاء الادارة التقليديين .

ومن المعروف أن أقدر المخططين فى الحكومة هم هؤلاء الذين ينهمكون فى تنفيذ الأنشـــطة اليومية . اذ لا يقتصر نشـــاط الاداريين على التنفيذ ، بل انهم أكثر من غيرهم اهتماما باتخاذ القرارات الهامة عن البرامج والسياســـات ، وبتطوير مجموعة الارتباطات التى تجعل تنفيذ اى جزء من الخطة ميسورا . وقد يمنع الانشغال الكلى بتنفيذ الأنشطة اليومية كلا من الفنيين والاداريين من اعطـــاء التخطيط للمســـتقبل الاهتمام الكافى . بيد أنه يمكن ايجـاد هـــذا الاهتمام بالاشتراك بطريقة ما فى الأعمال الهامة ، مثل الميزانية وتنظيم المشروعات الكبرى ، وكذلك تقييم بعض الأعمال الناجحة أو الفاشلة . وقد يوجد الاتصال بمثل هذه الأعمال الرابطة التى لا غنى عنها بين الحاضر والمستقبل . ويحتاج مخططو المستقبل من الاداريين والاخصائيين الى الاتصال بالواقع الحالى ، بدلا من الانعزال عن الحاضر فى برج عاجى .

ويثير المؤلف الاهتمام بما اوحظ من مراجعة خطط التنمية فيما يزيد على مائة دولة ، وأن الفشل فى تنفيذها يزيد على النجاح ، وأن القليل من الدول النامية هى التى نجحت بدرجة منتظمة فى تحقيق أهداف الخطة ، بدرجة مقبولة فى فترة عشر سنوات أو تزيد .

ويوضح أن من أسباب هذا الفشل أن أهداف الخطط كثيرا ما تتسم بالطموح الشديد الذى يغلب أن يكون مصحوبا بقصور فى أدوات الرقابة المالية على الموارد المستخدمة ، وعلى طريقـــة

توزيعها . فبدلا من الاقتصاد على المشروعات ذات الأهمية الأساسية في حدود الموارد المتاحة ، فان كثيرا من المشروعات الثانوية تجد طريقهـا الى التنفيذ ، في حين لا توجد موارد تكفي لاتمام تنفيـذها ، فتستهلك موارد ضخمة في اقامه منشآت لمشروعات لا تجد السبيل الى اتمامها ، وهذا سوء استخدام شائن الموارد يوجد في كثير من البلاد النامية .

٣ ـ ثم يذكر المؤلف أن الهدف الأكبر للبحث الذى أجراه هو اعداد بعض مبـادىء واقعية مرشـدة ، استنادا الى ماهو قائم من معرفة يشوبها الغموض عن النواحي الادارية في تخطيط التنمية الاقتصادية ، ومن ثم فان فصول الكتاب الستة تخلص الى تقديم مجموعة من المبـادىء العامة تعالج الموضوعات التالية :

- **الترابط بين التخطيط والادارة .**
- **بعض النواحي الرئيسية في تنفيذ الخطة وتشمل :**
  المعالم الاستراتيجية
  العقبات
  المبادىء التنفيذية
- **جهاز التخطيط**
- **العلاقات المركزية والاقليمية والمحلية .**

ولم يقتصر المؤلف في استخلاص المبـادىء التي توصل اليها على الدراسـات الواقعيـة للتخطيط القومي ، بل انه يستند الى تجربته الشخصية وملاحظـاته ومناقشـاته في بلاد متعددة ، ولذلك فان هذه المبادىء تعتمد على التجربة والخبرة العملية والمقارنات التطبيقية .

٤ ـ ويشمل الفصل السـابع والأخير من الكتاب نصوص المبادىء العـامة الخمسـة والعشرين التي استنبطها وعرضها خلال فصول الكتاب .

وقد رأينا أن نقدمها بالعربية في هـذا العرض ، لأهميتها ولحرصنا على أن يفيد منها العاملون في مجـال تخطيط التنمية من الذين لا تتاح لهم فرصة قراءة البحث مكتملا ، وهو بحث ممتع مفيد مركز . وهذه المبـادىء هي :

أولا : الترابط بين التخطيط والادارة :

١ ـ المخططون الناجحون هم هؤلاء الذين يسهمون في تنفيذ الأنشطة اليومية للحكومة .

٢ ـ ينبغي أن يدرك جميـع المخططين أن الاعتبارات الاقتصادية ترتبط بعدد كبير ومتنوع من المتغيرات غير الاقتصادية .

٣ ـ تتطلب التنميـة الناجحة استشعار قدر أكبر من الحاجة الى الادارى العـام الذى يحدث التكامل بين الأنشطة .

ثانيا : تنفيذ الخطة وتشمل :

(أ) المعالم الاستراتيجية

٤ ـ البيئة التي تضم جميـع المخططين القوميين تمثل مجتمعا دوليا يتزايد فيه التكامل بين الأمم .

٥ ـ يجب أن يكون العاملون في مجال التنمية في عالمنا المعـاصر الذى يتميز بتغيير ثورى في مجالات العلم والتكنولوجيا مهتمين بالامكانيات التكنولوجية الجديدة .

٦ ـ لا يقتصر النظر الى تخطيط التنمية في اعلى مستوياته على أنه فن الممكن ، ولكنه فن غير المتوقع .

٧ ـ المبرر الوحيـد الذى يحظى بالقبول لانتهاج التخطيط القومي هو المساعدة على تحقيق أهداف الشعوب .

(ب) الصعوبات

٨ ـ أولى عقبات النمو الاقتصادى هي ندرة الموارد الطبيعية والبشرية والتنظيمية .

٩ ـ لا يمكن لتخطيط التنمية أن يغفـل الاهتمام بالأشكال الكثيرة للتناقض الاجتماعي الظاهر والخفي .

١٠ ـ يتعرض المخططون كغيرهم الى الوقوع في الأخطاء الموضوعية وفي طرق العمل .

١١ ـ مازالت القاعدة العلميـة للتخطيط القومي ضعيفة جدا ومتخلفة وراء انتصـارات العلوم الطبيعية والحكمة التي يستلهمها أكفـاء المخططين .

(جـ) المبادىء العملية

١٢ ـ ينبغي أن تعتمـد موازنة الخطط الحكومية على تقييم :

(أ) المزايا المبـاشرة وغير المباشرة المنتظـر الحصول عليها .

(ب) مخـرجات محـدودة تنتـج عن استخدامها .

(جـ) مدخلات تقدر تقديرا واقعيا .

١٣ ـ يجب على المخططين المركزيين أن يعنوا بصياغة ومراجعة عدد كبير من مشروعات التنمية بمداول الاعتبارات الفنية والمالية والادارية والسياسية والثقافية الملائمة .

١٤ـ تتطلب اللامركزية الفعالة فى اتخاذ القرارات باستخدام الأسواق ونظم الأسعار مهارات عالية فى « ادارة السوق » .

١٥ ـ يتطلب تخطيط التنمية الذى يتصف بالكفاية بذل جهد شاق فى تجميع وتوزيع البيانات الاستراتيجية على نطاق واسع .

١٦ ـ تتطلب زيادة الفاعلية فى تخطيط التنمية التوسع فى البحوث والدراسة النظرية فى مشكلات التخطيط وعملياته ، ويشمل ذلك البحوث الأساسية والتطبيقية كليتهما ، وكذلك البحوث المتخصصة والتى تتناول أكثر من مجال تخصصى .

١٧ ـ حق على المخططين كذلك أن يتعلموا .

١٨ ـ يحتاج المخططون الى مزيد من فرص الحوار المستمر الذى يتخطى الحدود القومية والتخصص والمراكز .

ثالثا : جهاز التخطيط :

١٩ ـ يتطلب تخطيط التنمية الفعلية مجموعة من الأجهزة الحكومية المركزية تتضمن بالاضافة الى دورها فى توفير الخدمات الاستشارية النهوض بالقيادة القومية والادارة المالية ومعالجة المشكلات الهامة .

٢٠ ـ لا يمكن استخدام رأس المال والأفراد بكفاية دون بناء أو تعديل التنظيمات بحيث تتوافر لها المقدرة على الاستخدام الأمثل .

٢١ ـ يتطلب الاعداد والتنفيذ الكفء لخطط التنمية درجة من مشاركة المجتمع ومؤسساته الخاصة فى عمليات التخطيط .

رابعا : العلاقات المركزية والاقليمية ـ والمحلية:

٢٢ ـ لا يمكن التوصل الى نجاح ملحوظ فى التخطيط والتنفيذ الا بالجمع المتوازن بين قدر من المركزية واللامركزية .

٢٣ ـ يعتمد التنسيق الاقليمى والمحلى على التفاعل بين كثير من القوى القومية والمحلية .

٢٤ ـ ينبغى أن يتيح التخطيط المحلى المحاسبة المستمرة الشاملة عن شئون المنطقة ، وأن يتخذ اطار الاجراءات تطوير استراتيجية مختارة .

ماهية الادارة العلمية

الادارة العلمية فى روحها تتضمن ثورة عقلية كاملة لدى الأفراد الذين يعملون فى اى منشاة أو صناعة بعينها ، تضطرم بها عقول هؤلاء القوم فيما يتعلق بواجباتهم نحو عملهم ونحو زملائهم ونحو موظفيهم . انها ثورة عقلية كاملة فى مفهوم رجال الادارة ـ رئيس العمال والمشرف وصاحب العمل ومجلس المديرين ـ لواجباتهم نحو زملائهم العاملين فى الادارة ، ونحو جميع مشاكلهم اليومية ولا وجود للادارة العلمية بدونها لدى الجانبين .

ولا يمكن أن يقال أن الادارة العلمية قائمة فى اى منشأة الا بعد أن يتم هذا التغيير فى الاتجاه العقلى للادارة والعمال كليهما ، سواء من حيث واجبهما فى التعاون لاحداث أكبر فائض ممكن أو من حيث ضرورة احلال المعرفة العلمية الدقيقة محل الآراء التقريبية القديمة أو المعرفة الفردية .

وهذان هما العنصران اللذان لا غنى عنهما للادارة العلمية .

فريد ريك . تايلور

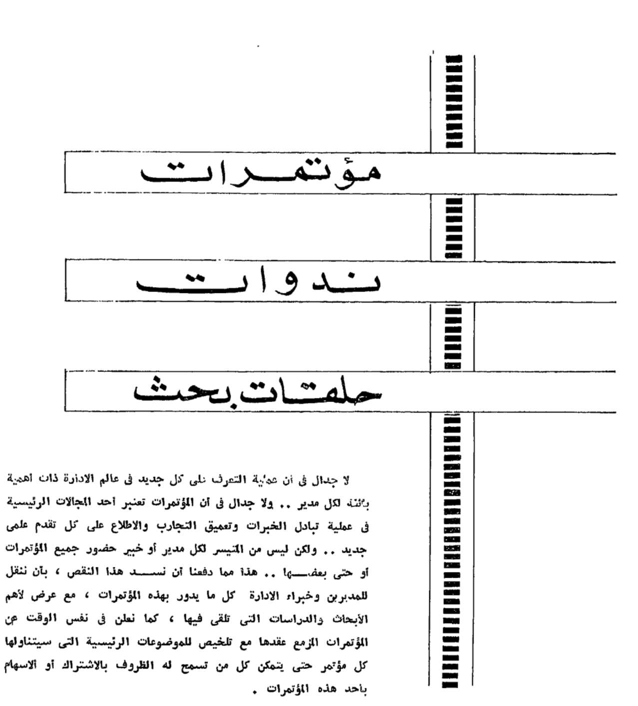
٢٥ ـ يتطلب تدعيم التقدم الاقتصادى والاجتماعى قيام مناطق حضرية تتخذ مراكز ديناميكية للثقافة والعلم والتكنولوجيا .

ويقر المؤلف فى ختام بحثه أن هذه التعميمات المفيدة التى قدمها تتصف فى أغلب الأحيان بدرجة من العمومية ، بحيث لا يسهل أن يستفيد بها هؤلاء الذين يتحملون ضغط العمل الدائم فى قيادة التنمية الاقتصادية الشاملة ، وقد تكون قيمتها الرئيسية فى أنها :

(أ) تنمى فكرا أعمق وأكثر اتساقا بالنسبة للتعميمات التى قد تعبر بصورة أدق وأنسب عن الحكمة التى يستلهمها المخططون العمليون الناجحون .

(ب) تثير اهتماما أكبر بأنواع المهارات والرأى والحكمة التى لا يمكن أبدا التعبير عنها بنظريات التعاون من الدارسين تلقائيا ، بل لا بد أن تهيأ له ظروفه ويستمر التشجيع عليه .

ولعلنا فى هذا المعرض نجحنا بعض الشىء فى اثارة قدر مناسب من الاهتمام بالترابط بين الادارة والتخطيط ، ودور الادارة فى نجاح خطط التنمية ، وتحقيق مستويات أعلى من معدلات النمو .



لا جدال فى أن عملية التعرف على كل جديد فى عالم الادارة ذات أهمية بالغة لكل مدير .. ولا جدال فى أن المؤتمرات تعتبر أحد المجالات الرئيسية فى عملية تبادل الخبرات وتعميق التجارب والاطلاع على كل تقدم علمى جديد .. ولكن ليس من المتيسر لكل مدير أو خبير حضور جميع المؤتمرات أو حتى بعضها .. هذا مما دفعنا أن نسد هذا النقص ، بأن ننقل للمديرين وخبراء الادارة كل ما يدور بهذه المؤتمرات ، مع عرض لأهم الأبحاث والدراسات التى تلقى فيها ، كما نعلن فى نفس الوقت عن المؤتمرات المزمع عقدها مع تلخيص للموضوعات الرئيسية التى سيتناولها كل مؤتمر حتى يتمكن كل من تسمح له الظروف بالاشتراك أو الاسهام باحد هذه المؤتمرات .

فى هذا العدد نعرض بعض التقارير الخاصة بمؤتمر الاصلاح الادارى للقادة الاداريين .. ومؤتمر التدريب المهنى الذى عقد بالأسكندرية خلال شهر سبتمبر ١٩٦٨ .. كما نشير الى مؤتمر دبان الذى عقد فى الفترة من ٢ — ٦ سبتمبر ١٩٦٨ .. وكذلك الى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الادارية المزمع عقده خلال نوفمبر ١٩٦٨ .. ونشير فى نفس الوقت الى مؤتمر مديرى معاهد الادارة العامة بأفريقيا « طنجة » فى الفترة من ١٢ — ١٧ ديسمبر ١٩٦٨ .

الخطة الادارية فى مرحلة التنمية

حول مؤتمر الاصلاح الادارى للقادة الاداريين

لدراسة المعالم الأساسية للخطة الادارية فى مرحلة التنمية عقد مؤتمر القادة الاداريين دورته الثامنة فى المدة من ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ الى ٢٩ فبراير سنة ١٩٦٨ تخللها أسبوع مقيم بمدينة الفيوم ، واشترك فى الدورة ٢٨ من وكلاء الوزارات واعضاء لجان الاصلاح الادارى .

وقد رأى أعضاء المؤتمر اختيار موضوعات ثلاثة كأساس للدراسة ، وهى التخطيط ، وتطوير الأجهزة المحلية ، وتنظيم الجهاز الادارى للدولة . ومن ثم بدأ العمل بتقسيم الأعضاء الى ثلاث لجان فرعية للبحث والدراسة للوصول الى التوصيات على النحو التالى :

لجنة التخطيط :

قامت بدراسة مراحل التخطيط ، ودور الأجهزة المختلفة على جميع المستويات فى الاعداد والتنفيذ والمتابعة والتقييم ، وانتهت بالتوصية بالآتى :

١ — **فى اعداد الخطة** : يجب مراعاة القدرة الحقيقية للنمو ، واعداد نظام محاسبى موحد لقطاع الخدمات ، وتطوير حسابات الحكومة وانجاز ما يشرع فيه من اعداد قواعد لحسابات التكاليف ، وتنسيق الجهود الاحصائية وتوحيدها ، وتدعيم مكاتب التخطيط ، ووقوف وحدات التنفيذ على نتائج استخدام البيانات ، والاهتمام بالدراسات الفنية والاقتصادية للمشروعات وبالوسائل البديلة .

٢ — **فى الشكل العام للخطة** : يجب التسلسل فى تحديد الاطار النهائى للخطة بين الجهاز المركزى للتخطيط والوحدات الانتاجية والادارية ، ثم التسلسل فى اعتمادها من هذه الوحدات . كما يجب مداومة التنسيق بين برامج التنفيذ عن طريق تشكيل لجان مشتركة بين وزارة التخطيط والقطاعات المعنية . وأخيرا اعلان الخطة بمجرد اقرارها واعتمادها حتى تتاح للوحدات التعرف على دورها فى تنفيذ الخطة .

٣ — **فى متابعة التنفيذ** : الهدف الأساسى استجلاء ما تم تحقيقه لعلاج أوجه القصور ، وذلك بصفة دورية ، وفى وقت مبكر ، يسمح بالتصدى لحل المشكلات . ويقوم الجهاز المصرفى بالمتابعة قبل الصرف ، وجهاز التخطيط بالمتابعة الدورية والتقييم ، وجهاز المحاسبات بالمتابعة الفنية والمالية والرقابة على النواحى المحاسبية بعد التنفيذ . وجهاز التعبئة والاحصاء بتجميع البيانات وتحليلها ووضعها تحت تصرف الأجهزة المستخدمة لها .

وتشمل المتابعة متابعة الكمية والقيمة والنوع لأهداف الانتاج ، ومتابعة الاستثمارات والعمالة والأجور .

٤ — **فى تقييم الخطة** : يجب استكمال مقومات التقييم فى ضوء ظروف الأداء المحلية ، مع أخذ الامكانيات المتاحة فى الاعتبار ، وضرورة الدأب فى رفع طاقة هذه الامكانيات .

٥ — **فى التخطيط الاقليمى** : يجب أن يراعى فى تحديد الأقاليم وحدة المنطقة جغرافيا ، وترابطها اقتصاديا ، ووحدة المشكلات القائمة فيها ، وينبغى أن تنبثق الخطط الاقليمية من الخطة القومية الشاملة ، وأن تلتزم بها .

لجنة تطوير الأجهزة المحلية :

وقامت بدراسة تطوير الأجهزة المحلية المشاركة فى وضع وتنفيذ خطة التنمية ، وتحقيق أهدافها ، وتثبيت أسس الديمقراطية والحكم المحلى السليم . وخلاصة ما انتهت اليه اللجنة الآتى :

١ — الوصول الى مرحلة الحكم المحلى يجب توافر مبادىء أساسية ، وهى دعم السلطات المحلية ، ووجوب التخطيط الاقليمى وابراز المشاركة الشعبية .

٢ — ضرورة مراجعة التقسيم الادارى الحالى للمحليات بواسطة لجنة للتخطيط الاقليمى .

٣ — تطوير تشكيلات المجالس المحلية ، بحيث يقوم فى نطاق المحافظة مجلسان : تنفيذى حسب الوظائف . وشعبى سياسى منتخب .

٤ — يجب ابدال اللجنة الوزارية للادارة المحلية بلجنة للتخطيط الاقليمى تكون الأساس للأجهزة الادارية فى ظل الحكم المحلى .

٥ — آن الأوان لأنتقال قطاع الخدمات الى المحليات ، واتخاذ خطوات لنقل بعض الأنشطة فى قطاع الانتاج ، فضلا عن التمثيل الكامل لأجهزة التخطيط والرقابة فى الوحدات المحلية .

٦ — اقامة العلاقة بين المحليات والمركزيات على أسس واضحة المعالم ، وانهاء أى احتمال للصراع على السلطة .

٧ — المبادرة الى اتخاذ خطوات ايجابية نحو تنفيذ نقل العاملين من المركزيات الى المحليات ، مع ربط تنفيذ هذا النقل بمزيد من الحوافز .

٨ — القرية المصرية قاعدة الحكم المحلى ، ويكون الأساس فى تحديدها قائما على دراسات لجنة للتخطيط الاقليمى بحيث تستوفى عناصر التكامل .

لجنة تنظيم الجهاز الادارى للدولة :

وقامت بدراسة العوامل والاعتبارات المؤثرة على تنظيم الجهاز الادارى ، والهيكل العام للتنظيم ، واتجاهات التطوير ، وخطة اعادة تنظيمه ، وانتهت الى التوصية بالآتى :

١ — يجب أن يتكامل كل من التخطيط والتنفيذ، وأن يلتحم التخطيط فى الجهاز الادارى للدولة على جميع مستوياته ، وذلك بانشاء جهاز مركزى للتخطيط ، وأجهزة محلية ، وجعل التخطيط جزءا من الادارة ، وتحويل الخطط الى قرارات تنفيذية ، وتكامل عناصر التخطيط الاقتصادى والمالى والبشرى والاحصاء ، مع تمثيل هذه العناصر فى جميع أجهزة التخطيط .

٢ — يجب أن تتوافر للجهاز الادارى امكانيات البحث العلمى والمراكز والمعاهد العلمية التى تساعد على تطوير العمل وترشيده ورفع كفاءته بأحدث التطورات العلمية والتكنولوجية .

٣ — فى قطاعات التخطيط والأمن والتعليم والبحث العلمى والعدل والنقل والانتاج الحيوانى والتجارة يجب تجميع الأجهزة والوحدات التى تعمل فى مجال واحد فى جهاز متكامل .

٤ — تقسيم الجهاز الادارى للدولة الى قطاعات رئيسية يتولى تسيير أمور كل منها مجلس خاص . ومن المقترح ايجاد ثلاثة مجالس قطاعية هى : مجلس التعليم والثقافة ، ومجلس الخدمات العامة ، ومجلس الشئون الاقتصادية والانتاجية .

٥ — قيام علاقة مباشرة بين الوزير ورئيس مجلس ادارة المؤسسة ، وانشاء مجلس للمؤسسات فى كل وزارة ، كذلك اقامة علاقات مباشرة بين المؤسسة والوحدة الاقتصادية دون التدخل في التنفيذ .

٦ — اعادة تنظيم العلاقة بين الوزارة والمصالح التابعة لها ، وتقوم المصالح بالأعمال التنفيذية . أما الأعمال التى لها طابع تخطيطى ورقابى فتحول الى ادارات عامة تابعة لوكيل الوزارة .

٧ — اعادة النظر فى السلطات المخولة للوزراء بما يحقق نقل جانب من سلطاتهم الى رؤساء المصالح ووكلاء الوزارات .

٨ — ضرورة تحقيق الاستقرار لأطول مدة ممكنة للهيكل التنظيمى للجهاز الادارى للدولة . وكذلك لأوضاع العاملين فيه .

٩ — تغيير النظام الحالى للعاملين فى القطاع العام بلوائح خاصة بكل قطاع ، وتقتصر اللائحة العامة على النواحى الرئيسية .

مؤتمر التدريب المهنى الثانى
الاسكندرية ٤ — ٧ سبتمبر ١٩٦٨

مقدمة :

لا خلاف على أهمية التدريب المهنى وضرورة استمراره ، سواء بالنسبة للفرد أو المجموع ، ولكن الأسلوب والمنهج الذى يسير عليه يحتاج الى تأمل . فالتدريب يقوم على احتياجات وامكانيات بشرية ومادية وفنية لا تتوافر فى كل منشأة على حدة بنفس الدرجة والكفاءة والقدرة، بالاضافة الى أن للتدريب قواعد وأسسا يرتكز عليها ، وتعكس آثارها على فاعليته .

وقد وفرت مصلحة الكفاية الانتاجية على نحو ما المدربين والبرامج والامكانيات ، ولكنها فى كثير من الأحيان لم تجد المساندة الضرورية من الوحدات الانتاجية لأسباب مختلفة بعضها يسهل التغلب عليه .

ومن اجل ذلك كان لابد من لقاء بين المؤسسات والشركات والوحدات الاقتصادية

صاحبة المصلحة الأولى فى التدريب ، ممثلة فى ادارتها العليا والمسئولين عن أجهزة التدريب بها من جهة ، ومؤسسات التدريب والتوجيه المركزية من جهة أخرى ، لتقييم ماتم تنفيذه ، ووضع الخطط الرئيسية لانطلاقة جديدة ، ومن ثم عقد هذا المؤتمر .

أهداف المؤتمر :

١ — تأكيد الاهتمام بالتدريب ، كوسيلة حتمية لرفع معدلات الكفاية الانتاجية فى الدولة ودوره فى مستقبلنا الصناعى والانتاجى .

٢ — توضيح دور أجهزة التدريب بالشركات ومسئولياتها واعداد أفرادها وعلاقاتها بأجهزة التدريب على مستوى المؤسسات والوزارات والأجهزة المميزة ، والتنسيق بين هذه الأجهزة .

٣ — تقييم نشاط التدريب ، وما صادفه من معوقات فنية وبشرية ، وما يقترح للتغلب عليها .

٤ — توحيد أسس تقدير احتياجات التدريب (فراد + برامج) ووضع خطط التدريب السنوية .

٥ — ميزانية التدريب وحوافزه (بالنسبة المدرب والمتدرب) .

٦ — اهمية وضع لائحة نظام التدريب لكل شركة ومؤسسة وتحديد خطوطها العريضة .

٧ — التنسيق بين برامج التدريب التى تقدمها الجهات المختلفة ، واستكشاف المجالات الجديدة من البرامج التخصصية والاشرافية والمهنية والثقافية حسب احتياجات الشركات .

لجان المؤتمر :

ولكى يحقق المؤتمر هذه الأهداف الكبرى تم تقسيم أعضاء المؤتمر الى ست لجان رئيسية على النحو التالى :

الأولى : **لتخطيط التدريب** ، وتشمل اللجان الفرعية الآتية :

- تقدير الاحتياجات بالنسبة للأفراد .
- تقدير الاحتياجات من البرامج واعدادها .
- تمويل التدريب وامكانياته .
- وضع خطة التدريب .

والثانية : **للمتابعة والتقييم** .

والثالثة : **لأجهزة التدريب** ، وتشمل اللجان الفرعية الآتية :

- أجهزة التدريب بالشركات والمؤسسات .
- لائحة نظام التدريب بالشركة والمؤسسة .
- التنسيق بين اجهزة التدريب بالشركات والأجهزة المركزية .

والرابعة : **للتدريب على القيادة والاشراف** .

والخامسة : **التدريب المهنى** ، وتشمل اللجان الفرعية الآتية :

- تقييم نظام التلمذة الصناعية .
- مركز التدريب على نظام التلمذة الملحقة بالشركات .
- التدريب المهنى داخل الشركات .
- تدريب الفنيين ورفع مستوى المهارة .

والسادسة : **للثقافة الفنية :**

وتولت هذه اللجان — فور افتتاح المؤتمر — مناقشة الموضوعات الكثيرة التى أسندت دراستها اليها .

الهيئات والمؤسسات المشتركة فى المؤتمر :

اشتركت فى المؤتمر عشر مؤسسات صناعية والشركات التى تتبعها وعددها (١٠١) شركة ، بالاضافة الى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والجهاز المركزى للتدريب ، وجمعية ادارة الأعمال العربية ، ومعهد الادارة العامة ، وكذلك اتحاد الصناعات المصرية ، ومؤسسة الثقافة العمالية ، واتحاد نقابات العمال بالجمهورية ، وست نقابات عمالية .

افتتاح المؤتمر :

عقد المؤتمر فى فندق سان استفانو بمدينة الاسكندرية فى الفترة بين ٤ سبتمبر الى ٧ سبتمبر ١٩٦٨ برئاسة الدكتور عزيز صدقى وزير الصناعة ، وألقيت فى حفل الافتتاح كلمات من السادة :

محافظ الاسكندرية ، ومن رئيس المؤتمر ، ومقرره ، وممثلى الهيئات والأجهزة .

وكذلك ألقيت محاضرات خلال أيام المؤتمر من خبراء مصريين وأجانب وممثلى بعض الهيئات الدولية .

توصيات المؤتمر :

كان من أهم التوصيات التى أصدرها المؤتمر التوصيات الآتية :

١ ــ أنشاء مجلس قومى للتدريب على نمط المجالس القومية المتخصصة التى وردت فى بيان ٣٠ مارس ، بحيث تكون مسئولية هذا المجلس تحديد سياسات التدريب على المدى البعيد ، وسيحدد لكل جهة من جهات التدريب دورها ومسئوليتها فى تنفيذ هذه السياسات والخطط .

٢ ــ اعتبار التدريب قضية قومية لا تتجزأ عن قضية ازالة آثار العدوان ، وقيام الدولة الحديثة . فالتدريب هو قضية تنمية الموارد البشرية .

٣ ــ ادخال تقييم نتائج التدريب وتحقيق أهدافه ضمن العناصر الرئيسية فى تقييم عمل الشركات ، والتى يتم بموجبها منح العلاوات ، وتحديد بدل التمثيل لرئيس مجلس الادارة ، أيمانا بأن نتائج التدريب تمثل استثمار القوى البشرية .

٤ ــ ضرورة انشاء أجهزة التدريب بالشركات ، ومسئولية رؤساء مجالس الادارة فى تنفيذ هذه السياسة .

ويعتبر ما انتهى اليه المؤتمر من توصيات نتيجة طيبة ... ولكن المؤتمر لم يتعرض بالدراسة لأهم عامل يجمع شتات التدريب ، وهو توحيد أجهزة التدريب المهنى فى جهاز واحد ، لخفض التكلفة من جانب ، ولتحسين نوعية الانتاج من جانب آخر .

مؤتمر القادة الاداريين
الدورة العاشرة
عن
الادارة العلمية والاقتصادية فى المشروعات العامة
الفترة من ٩/٢١ الى ١٠/٣

هذا المؤتمر برنامج تدريبى يتولى الاعداد له وتنفيذه لجنة برامج القادة الاداريين بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة . والهدف منه رفع كفاية القيادات الادارية اذ يضم كل مؤتمر عادة نخبة من الصف الأول من طبقة المديرين بالقطاعين الحكومى والعام .

وقد افتتح السيد المهندس حلمى محمد السعيد رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة صباح يوم السبت الموافق ٢١ سبتمبر ١٩٦٨ الدورة العاشرة لمؤتمر القادة الاداريين ، بمقر الجهاز بالقاهرة .

وبدأت الجلسة الافتتاحية بكلمة ألقاها السيد / جعفر العبد رئيس لجنة برنامج القادة الاداريين تلاها كلمة السيد رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ثم محاضرة ألقاها السيد الدكتور عبد العزيز حجازى وزير الخزانة عن الاصلاح المالى والاقتصادى .

ويعتبر المؤتمر فى دورته العاشرة ــ نقطة انطلاق جديدة فى أعمال اللجنة اذ انه أول مؤتمر يخصص لمجموعة من كبار القادة فى القطاع العام بعد ان كانت معظم المؤتمرات تضم أعضاء من القطاعين .

ولقد صمم هذا المؤتمر لدراسة « الادارة العلمية والاقتصادية فى المشروعات العامة » وهذا الموضوع يتجاوب مع الاتجاهات العامة والمتطلبات الكبيرة لقيادتنا السياسية التى تهدف الى تحقيق النجاح والاصلاح فى وحدات القطاع العام .

ويعتبر هذا المؤتمر وما سيتم فيه من لقاءات بين السادة الوزراء وأعضاء الهيئة الفنية خلال مدة انعقاده مجالا كبيرا لتبادل خبرات وتجارب القطاع العام وتحديد مشكلاته حتى يمكن دراسة وسائل حل هذه المشكلات ، مع ارساء قواعد الادارة العلمية والاقتصادية وبلورة المفاهيم الحديثة لها وتعميقها فى نفوس المشتغلين بالانتاج . كما يعتبر أيضا فرصة طيبة لتحقيق التعارف والتآلف بين القادة الاداريين مما يساعد على تعاونهم فى العمل .

موضوعات البحث :

قامت لجنة تحضيرية من بين اعضاء المؤتمر بالتعاون مع أعضاء الهيئة الفنية باختيار ثلاثة موضوعات ليبحثها المؤتمر هى :

١ ـ السياسة العامة واثرها على نجاح المشروع (لا مركزية التنفيذ فى المشروع) .

٢ ـ التخطيط العلمى على مستوى المشروع كأساس للادارة العلمية والاقتصادية .

٣ ـ استخدام القوى البشرية واثرها على كفاءة المشروع .

وسوف يشكل أعضاء المؤتمر ثلاث لجان فرعية تعد كل منها تقريرا عن أحد الموضوعات الثلاث المذكورة .

كما يشمل المؤتمر ندوات عن الموضوعات التالية :

الاصلاح المالى والاقتصادى .

أيكولوجية الادارة .

والادارة الاقتصادية فى المشروعات وكفاءة العمليات الادارية .

ومشاكل الادارة فى الصناعة .
والادارة العلمية فى مرحلة التنمية .

العلاقات والاصلاحات واثرها فى نجاح مشروعات المنظمة .

ونأمل أن تكون تقارير اللجان وثائق هامة لها اثر كبير فى تطوير الادارة فى المشروعات العامة .

مؤتمرات عربية

المؤتمر العربى الخامس للعلوم الادارية الكويت نوفمبر ١٩٦٨

تعقد جامعة الدول العربية المؤتمر العربى الخامس للعلوم الادارية فى الكويت فى نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، وقد سبق أن قرر المؤتمر العربى الرابع الذى عقد فى لبنان فى الفترة بين ٢٣ ، ٢٨ ينساير ١٩٦٧ أن يناقش المؤتمر الخامس موضوعات رئيسية ثلاثة ، واختار مقررا لكل منها وهى :

أولا : **فى الادارة المحلية** وتشمل الدراسة :

تمويل مجالس الادارة المحلية .
أوضاع موظفى الادارة المحلية .
دراسة توحيد التقسيمات الادارية فى نطاق الادارة المحلية .

ثانيا : **فى الاصلاح الادارى والمشروعات العامة** وتشمل الدراسة :

الانحراف الادارى . الرقابة على الدوائر الحكومية والمشروعات العامة . طرق التدرج والترفيع فى البلاد العربية . أجهزة أو مجالس الخدمة المدنية فى الدول العربية . دور المواطن فى المساهمة فى العمل الادارى . تحديد مسئوليات واختصاصات رؤساء الوحدات الاقتصادية فى القطاع العام .

ثالثا : **فى الادارة المالية** وتشمل الدراسة :

اعداد الموازنة العامة والموازنة الانمائية والاستثمارية والموازنات الملحقة والمستقلة. تبويب الموازنة من حيث النفقات والايرادات. العلاقة بين الموازنة العامة والموازنة الاستثمارية والخطة الاقتصادية . الحسابات العامة والحسابات التجارية .

وقد سار أسلوب اعداد البحوث لهذا المؤتمر على نهج متطور ، اذ أعد كل مقرر قائمة استبيان لجمع البيانات والمعلومات عن الموضوع الذى يقرر عنه المؤتمر . ولا شك أن هذا الأسلوب سيوفر ذخيرة كبيرة من المعلومات تعين كثيرا على التوسع فى اجراء بحوث أخرى ، وتمهد لاعداد دراسات مقارنة ذات قيمة وفائدة ، كما تعاون على اعداد بحوث تفصيلية فى نواح متخصصة من هذه المجالات العامة .

ومع تقديرنا للجهود التى تبذل فى اعداد بحوث المؤتمر ، الا أننا نخشى أن يكون فى اتساع مجالات هذه البحوث وعدم تركيزها ما يعوق المؤتمر عن أن يصل الى توصيات محددة يطلب الى الدول العربية النظر فى الأخذ بها ، ونأمل أن يؤخذ بالاتجاه الى التخصيص فى البحوث فى المؤتمرات التالية .

وترجو المجلة أن تنهض الجامعة العربية بعبء نشر كتاب كامل يحوى بحوث كل مؤتمر حتى يكون مرجعا للعاملين فى مجالات الادارة ، وسبيلا الى نشر الثقافة والمعرفة الادارية وتكاملها بين الدول العربية .

ونأمل الا يقتصر الأمر على مجرد تجميع للبحوث ، بل الأحرى أن تنشر على صورة كتاب متكامل تراعى فيه المنطقية والشمول في العرض، وهذا ما يجرى عليه العمل فى اعداد ونشر بحوث مؤتمرات الهيئات والمعاهد الدولية المهتمة بالادارة . ويحتاج تنفيذ مثل هذا العمل أن تتوافر للجامعة العربية سكرتيرية فنية تتكون

من عدد قليل من المتخصصين فى الادارة يعملون لغرض معين وبصفة مؤقتة ، وذلك الى أن يتم انشاء المنظمة العربية للعلوم الادارية ، وتستكمل جهازها الفنى .

والمجلة تدعو لهذا المؤتمر التوفيق والنجاح الكامل .

حلقة دراسية عن ادارة الأفراد فى الدول الافريقية أديس أبابا من ٢٠ ــ ١٩٦٨/٦/٢٨

عقد فى قاعة أفريقيا بأديس أبابا حلقة عن « الوسائل والاجراءات لتحسين ادارة الأفراد » تحت اشراف اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة لهيئة الأمم المتحدة فى المدة من ٢٠ الى ٢٨ يونية ١٩٦٨ شارك الأستاذ يوسف خلوصى مدير عام التخطيط بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة وقدم بحثا عن بعض مشكلات الدولة فى مجال الأفراد بها والحلول المتبعة فيها . وكان هدف الحلقة معاونة الأجهزة المركزية للأفراد ولجان الخدمة المدنية والمنظمات النظيرة فى الدول الأفريقية فى تحسين وسائل واجراءات ادارة الأفراد بها ، بما يكفل سيرها على أحدث النظم . وهذه الحلقة هى الثالثة من اجتماعات ادارة الأفراد الأفريقية . فقد عقدت الأولى فى أديس أبابا فى نوفمبر ٦٥ والثانية فى أوجادوجو نوفمبر ١٩٦٦ .

وقد اشترك فى الاجتماع ١٦ دولة أفريقية (ناطقة بالانجليزية) مثلها ٢٣ مشتركا أغلبهم من كبار العاملين بالأجهزة المركزية للأفراد وأشرف على الحلقة أربعة خبراء بريطانيين وأحد الخبراء الافريقيين وهو مدير معهد الادارة العامة بغانا .

تناول المؤتمر عدة موضوعات فى ادارة الأفراد هى :

(أ) قوانين ولوائح الخدمة المدنية .
(ب) تنظيم الأجهزة المركزية للأفراد .
(جـ) ترتيب الوظائف
(د) تقدير القوى العاملة
(هـ) بعض الجوانب المالية لادارة الأفراد
(و) تحركات الأفراد
(ز) القرارات الفردية للادارة
(ح) استخدام الماكينات والآلات الحاسبة الالكترونية
(ط) نماذج وسجلات

وقدم الخبراء دراسات نظرية عن كل من هذه الموضوعات ، كما قدم كل مشترك بحثا عن مشكلات الأفراد فى دولته فى اطار الموضوعات المعروضة .

ومن أهم النقاط التى أثيرت فى المؤتمر أهمية قوانين ولوائح العاملين وتنميطها مع ضمان المرونة فى اتخاذ القرارات ، وحاجة الدول النامية الى جهاز مركزى للأفراد ولجنة للخدمة المدنية أو أحدهما ، وتحديد علاقتهما بالحكومة . وفى مجال ترتيب الوظائف ظهرت الحاجة الى الجمع فى التطبيق بين مبدئى « الدرجة والوظيفة فى معاملة الأفراد » وبرز الاهتمام بضرورة تنمية الاحساس بالمال العام لدى العاملين ، واتباع نظام سليم لتحركات الموظفين ، مع تحفيزهم للانتقال الى المناطق النائية . كما أثيرت أهمية اختيار أنسب الأفراد للعمل ، وتشجيع التنمية الذاتية للفرد ، وحمايته من القرارات التأديبية التعسفية .

وانتهى المؤتمر الى توصيات أهمها أن تقدر حكومات الدول الافريقية تأثير مشكلة التدخل السياسى على كفاءة الأفراد ، ثم تشجيع التبادل البناء فى وجهات النظر بين الدول الافريقية فى مجال تطبيقات ومشكلات الأفراد ، على أن تقوم هيئة الأمم المتحدة باتاحة الفرص أمام كبار المسئولين بالأجهزة المركزية للأفراد بالدول الأفريقية لتبادل الزيارات مع زملائهم ، وأن تقوم هيئة الأمم بالارشاد عن أسلوب تقييم وتنميط المؤهلات العلمية التى تمنحها الجامعات والمعاهد . كما أوصى المؤتمر بتدعيم قسم الادارة العامة باللجنة الاقتصادية حتى يتمكن من أن يعاون بطريقة أكثر فاعلية الدول الأفريقية لتحسين ادارة الأفراد بها .

مؤتمرات دولية

المؤتمر الدولى الرابع عشر للعلوم الادارية دبلن (٣ ــ ٦ سبتمبر ١٩٦٨)

عقد المعهد الدولى للعلوم الادارية (ببروكسل) مؤتمره الدولى الرابع عشر فى مدينة دبلن(ايرلندا) فى الفترة من ٣ الى ٦ سبتمبر ١٩٦٣ ، واشترك فيه وفود الدول الأعضاء ، والشعب القومية فى تلك الدول ، بالاضافة الى طائفة من علماء الادارة العامة وخبرائها .

وقد مثلت الجمهورية العربية المتحدة فى هذا المؤتمر بوفد مكون من السادة الأساتذة : **محمد رشدى و سليمان الطماوى** عن الشعبة

القومية و **عمر شريف و دكتور مصطفى أبو الفتوح** عن الحكومة .

وتناول المؤتمر بالبحث والدراسة الموضوعات التالية :

١ ـ مشكلات التنسيق الادارى فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
٢ ـ الملاءمة بين نظم ادارة الأفراد فى الحكومة والتغيير فى المجتمع .
٣ ـ حماية المواطن فى الاجراءات الادارية (مع استبعاد المراجعة القضائية)

ويتبع المعهد الدولى فى اعداد البحوث والتقارير العلمية التى يناقشها فى مؤتمراته العامة التى يعقدها كل ثلاث سنوات اعداد دراسات مستفيضة تستند الى مجموعات ضخمة من البيانات الواقعية التى تجمع من مختلف بلاد العالم ، فتشكل منها دراسات مقارنة ذات قاعدة متسعة تشمل معلومات وبيانات متسقة صممت بعد دراسة متعمقة ، ومناقشات علمية واسعة فى اجتماعات المائدة المستديرة التى يعقدها المعهد سنويا ، وتؤدى الى وضع قائمة بأسئلة لجمع بيانات عن دول العالم عن كل موضوع يجرى تحليل البيانات ودراستها لتنتهى بتقرير شامل يعرض على المؤتمر .

ويساعد الأسلوب الذى اتبعه المعهد فى الاعتماد على شعب قومية تمثله توفر له البيانات والمعلومات من جميع الدول الأعضاء فى اعداد بحوث شاملة ودراسات مقارنة ذات قيمة .

ولا يقتصر دور الادارة المصرية فى المساهمة فى أعمال المعهد الدولى على مجرد الاجابة عن الاستقصاء ، أو تزويد المعهد بالبيانات ، بل وينبغى أن تكون هناك مساهمة ايجابية فى ناحيتين :

الأولى : التأثير الفعلى فى اختيار مشكلات وموضوعات البحث فى لجنة المعهد العلمية ، بحيث تستفيد منها الدول العربية على وجه الخصوص ، والدول النامية عامة .

الثانية : الاستفادة مما يثار من موضوعات ، ومن الأسلوب العلمى المتبع فى اجراء بحوث محلية مستفيضة . ففى موضوع : ((العلاقة بين الادارة العامة ، وادارة القطاع العام)) مثلا يمكن أن تجرى بحوث محلية فى الموضوعات التالية :

- المقارنة بين شروط التعيين فى مختلف مستويات الوظائف فى الخدمة المدنية والقطاع العام .
- محاولات التقريب بين انظمة الاستخدام فى الخدمة المدنية والقطاع العام .
- حركة الأفراد بين القطاع الحكومى والقطاع العام ـ طبيعتها واتجاهاتها .
- تبادل الخبرات بين القطاعين وخطط التعاون المتبادل بينهما فى مجال ادارة الأفراد .

وكل هذه موضوعات هامة ، ويمكن الاستفادة من الدراسات المقارنة التى ينشرها المعهد فى تدعيم البحث الذى يجرى الآن حول تطوير نظم الخدمة .

مؤتمر مديرى معاهد الادارة العامة بافريقيا (طنجة) فى الفترة من ١٢ ـ ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٨

اتخذ المؤتمر الاقليمى لمديرى معاهد الادارة العامة الأفريقية الذى عقد بنجيريا فى يولية ١٩٦٦ قرارا اجماعيا بتنظيم مؤتمر سنوى لمديرى هذه المعاهد وطلب لتحقيق ذلك معاونة كل من المجلس الاقتصادى الأفريقى ، والمعهد الدولى للعلوم الادارية ، ومركز التدريب والبحوث الأفريقى فى ادارة التنمية وغيره من الهيئات .

وقد جرت مفاوضات فى هذا الشأن خلال سنة ١٩٦٧ انتهت الى الاتفاق على أن هناك فرصة كبيرة لدراسة نواح هامة فى الادارة العامة ، تشمل التنظيم والتدريب والبحوث والنشر . وليس من ريب فى أهمية عقد هذه المؤتمرات التى تهدف الى تنمية التعاون الفنى فى مجال الادارة العامة بين المعاهد والجامعات والحكومات والمنظمات الاقليمية المختصة سنويا ، وأن يسهم فى الاعداد لها مجموعة من الخبراء العالميين . كما تقرر أن يقوم مركز التدريب والبحوث الافريقى فى ادارة التنمية ، بناء على اتفاق بينه وبين اللجنة الاقتصادية الافريقية بالاعداد ، وتوفير التسهيلات اللازمة لعقد المؤتمر فى الفترة من ١٢ الى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٨ .

وقد وجه مدير المركز الافريقى الدعوة الى الحكومة المصرية لاختيار ممثليها فى هذا المؤتمر.

وغنى عن البيان أهمية المشاركة العلمية الايجابية فى هذه المؤتمرات والمساهمة فى تقديم الدراسات والبحوث التى تمثل الخبرة المصرية المتزايدة فى مجال الادارة ، بحيث ينهض الممثلون المصريون بدور رئيسى فى عمل المؤتمر من الناحية العلمية ، وفى ناحية التعاون مع مديرى معاهد الادارة فى القارة الأفريقية ، ثم توثيق هذاالتعاون عن طريق تبادل البحوث والنشرات والمطبوعات.



وظيفة المدير والتطور فى مفهومها ..*

اعتمدت المجتمعات الحديثة فى محاولاتها الأولى تشغيل المنظمات المعقدة على تطبيق اساوب التجربة والخطأ اكثر من اعتمادها على الدراسة . ونتيجة لذلك لم تتكون صورة واضحة عن ماهية الادارة وعن امكانياتها بالنسبة المنظمات أو المجتمع ، كما لم يحدث اتفاق على طبيعة العملية الادارية .

ونتج عن افتقاد مثل هذا الاتفاق أن توافرت التجربة العملية والمعلومات النظرية ، وكذلك بعض التأملات ومن ثم امتلأت مراجع الادارة بعديد من الفلسفات والمدارس الفكرية . وربما نجد مثل هذا التعدد فى اطار منظمة واحدة، نظرا للتباين الواسع فى الخلفية الوظيفية ، أو التدريب التخصصى لأفراد المديرين ، مما يثير اختلافا كبيرا فى وجهات النظر عن كنه وظيفة المدير وعمله . والأغلب أن تكون وجهات النظر هذه غير واضحة أو صريحة ، ولكن يمكن استنباطها مما يظن أنه السلوك الادارى المقبول ، حيث لا توجد الآن وجهة نظر ذائعة أو موحدة عن مفهوم وظيفة المدير وعمله .

ويحاول هذا المقال توضيح الكثير من وجهات النظر الشائعة عن وظيفة المدير ، وخاصة تلك التى تبدو ضمن مناقشات نظرية الادارة وممارستها . والمعتقد أن الاهتمام بوجهات النظر هذه سوف يساعد المدير الفرد على النظر الى ذاته ، ويشجع على التفكير فى مجالات مهملة من الادارة ، كما ينتظر أن يزيد من التسامح بين المتعصبين لوجهات نظر بعينها . فاذا استطعنا أن نتفهم وأن نرتب وجهات النظر عن وظيفة المدير فى تنوعها الواسع أمكن أن نرتب ونتفهم الأفكار التى تدور حول وظيفة المدير على نحو أفضل .

النظرة الى وظيفة المدير خلال القرن الماضى :

تأثرت المفاهيم عن وظيفة المدير منذ القرن التاسع عشر بوضع رجل الأعمال ، باعتباره أولا صاحب عمل ثم مديرا . ويمكن أن نطلق على المفهوم السائد عن المدير أنه رجل عظيم . وصفته الأولى هى الخبرة فى العمل الأساسى للمنظمة ، سواء كان النسيج أو النقل البحرى أو النشاط المالى .... الخ . **وننظر الى المدير أيضا على أنه روح النشاط فى المنظمة ، ومن ثم فهو المؤثر فى اتخاذ القرارات ، بل انه يتخذ القرارات الهامة بنفسه ، ويختص أساسا بالمسائل ذات الحساسية والأهمية الاقتصادية ، ومن ثم فالاداريون تبعا لهذا المفهوم يولدون ولا يصنعون، ولذلك ينظرون الى أنفسهم على أنهم فئة ممتازة. ومن الطبيعى أن المغامرة والأقدام والعوامل الاقتصادية الاجتماعية ساعدت على تكوين الصورة الذاتية فى هذه الفترة .**

ومع ذلك فقد ظهر حول نهاية القرن التاسع عشر مفهوم منافس ، هو المفهوم البيروقراطى الذى اكتشفه ماكس فيبر ، فالمدير هو الذى يحرك المكنة ، حيث المكنة هى البيروقراطية ، وهى بناء تنظيمى غير شخصى متخصص وظيفيا تسيره القواعد ، وقد تطورت فكرة البيروقراطية كرد فعل ضد التساط الفردى والمحسوبية

* مقتبسة من مقال بهذا العنوان من مجلة :

Michigan State Univercsity Business Topics

Winter 1968 pp. 67-62, by Graig c, Lundberg.

والقسوة والتقلبات العاطفية والرأى الشخصى الذى تحكم فى ممارسة الادارة فى الأيام الأولى من الثورة الصناعية .

ومفهوم ثالث يسبق مفهوم العلوم الاجتماعية عن المدير ظهر أيضا فى أوائل هذا القرن يمكن أن تصفه كلمة التكنيكى . وتشير بهذا الى الأفكار التى تبعت من عمل « **فريدريك تايلور** » وزملائه واتباعه . ونفترض هنا وجهة نظر هندسية ، باعتبار أن العلم التطبيقى ، وبصفة خاصة وسائل الهندسة الصناعية يمكن أن تستخدم فى الادارة وأنها أدت الى أحسن التطبيقات . وأصبحت كلمة ((**الطريقة المثلى الوحيدة**)) هى شعار هذا المفهوم . ويعكس المدير التكنيكى بوضوح أجزاء من المفهومين السابقين ، وخاصة الاهتمام بالاقتصاد والأشياء الملموسة ، والاعتقاد بأن معظم التنظيمات وبصفة خاصة منظمات الأعمال هى فى جوهرها تشكيلات ميكانيكية .

وقد ساعدت كل من هذه المفاهيم الثلاثة التى قدمناها وقت أن كانت سائدة على تشكيل صورة ذاتية غاية فى الوضوح عن المدير الممارس، كما أوضحت مجموعة اجراءات ادارية معينة . وربما كان أكثر من ذلك أهمية الأسطورة التى ذاعت وانتشرت على نطاق واسع عندما أخذت عقائد ادارية مختلفة ترسخ فى الحضارات الغربية. فقد أكدت مدرسة ((**الرجل العظيم**)) بشدة أنه لا يمكن أن تكون هناك أى مبادىء عامة فى الادارة . والادارة فى حقيقتها لا تعدو أن تكون فنا خالصا ، ومن ثم فهى نتاج المهارات الشخصية للفرد المقدام الخبير صاحب الموهبة . ومن المثير **أن مفهومى البيروقراطى والتكنيكى** يستندان الى عقائد تناقض تماما ما يأخذ به مؤيدو **مفهوم « الرجل العظيم » . وهذه المعتقدات** تقرر امكان وجود مبادىء ، وأن هناك قواعد عامة للادارة يأخذ بها المديرون الناجحون دائما حتى لو لم يصرحوا بذلك . ولكن ذاعت فى منتصف القرن العشرين محاولات عديدة واسعة ، وأخذت فى نفس الوقت بحوث العلوم الاجتماعية وأفكارها

وظيفة القياس

نتج عن التقدم فى العلوم الاجتماعية فى السنوات الأخيرة القدرة على الحصول على قياسات للمتغيرات تتناول نوع وكفاية الأداء فى المنظمة الانسانية . والأجهزة التى تستخدم فى قياس هذه المتغيرات اما موجودة ويمكن الحصول عليها واما يمكن اعدادها بالطرق المعروفة ، ومن الممكن قياس :

❋ مقدار ولاء العضو للمنظمة واندماجه معها ومع أهدافها .

❋ مقدار ما يشعر به أعضاء المنظمة فى كل المستويات التنظيمية من أن أهداف المنظمة تتسق مع حاجاتهم الخاصة وأهدافهم ، وأن تحقيق أهداف الشركة سوف يساعدهم على بلوغ أهدافهم .

❋ مقدار ما تتصف به أهداف الوحدات والأفراد من سمات تيسر بلوغ المنظمة لأهدافها .

❋ مستوى الدوافع بين أعضاء المنظمة فيما يتعلق بأنشطة مثل :

× الأداء ، ويشمل ذلك كلا من نوع وكمية العمل المؤدى .

× الاقلال من الفاقد وتخفيض التكاليف .

× تحسين المنتجات .

× تحسين العمليات التكنولوجية .

× تحسين التنظيم واجراءاته .

❋ مقدار ما يشعر به أعضاء المنظمة من أن الجو فيها يساعد على احتفاظ كل عضو باحساسه بقيمته الشخصية .

❋ درجة الثقة واطمئنان بين الأقران وبين المستويات الرئاسية والوحدات التنظيمية المختلفة ، ومقدار الثقة والاطمئنان الذى يضعه الموظفون التنفيذيون فى المشورة والعكس .

❋ مقدار ونوع التعاون داخل كل وحدة من التنظيم وبين الوحدات وبين الخط والمشورة .

❋ مقدار الضغط والقلق الذى يشعر به أعضاء المنظمة ومصادر الضغط وأثر هذا المؤثر فى صحتهم ورفاهيتهم كما تدل عليه المعدلات المرتفعة للغياب والحوادث والأغراض المماثلة .

رنسيس ليكرت

من كتاب ((انماط جديدة فى الادارة))

تتجمع . وظهرت صور عديدة معدلة لهـذه المفاهيم .

تعديلات علم الاجتماع :

تعرض مفهوم المدير ووظيفته خلال السنوات الأخيرة الى تعديلات عديدة مثيرة ترجع بصفة خاصة الى اهتمام علم الاجتماع بها ، والى ما يجرى من بحوث عن العملية الادارية والمديرين ، كذلك الى التغيرات فى بيئة الادارة بأكملها . والواضح الآن أن العمل الادارى شىء يختلف عن العمل الأساسى للمنظمة . وينتظر من مدير اليوم أن يكون أخصائيا فى الادارة . كما أن ما يهتم به الادارى قد تغير ايضا من التركيز أساسا على المواد والمسائل الاقتصادية الى التركيز على الأفكار والعلاقات . فالمدير الحديث أكثر اهتماما الآن بالنواحى الاجتماعية والاعتبارية من حياة المنظمة . كما أن آفاق الزمن تغيرت . فالنظرة الى العمل الادارى اليوم تصله بالمستقبل ، كما تربطه بالماضى والحاضر . والنظرة الحديثة تشير الى العمل الادارى على أنه تركيب واقعى ينسق بين الأفراد والآلات والأموال والمواد وغير ذلك.

وترجع بداية ظهور مفاهيم العلوم الاجتماعية عن وظيفة المدير الى بحوث « **التون مايو** » وزملائه والى دراساتهم الشهيرة فى مصانع هوثورن . فمنها برزت مكانة العاطفة والسلوك غير المنطقى ، وأهمية الجماعات ، وتبع هذه البحوث الرائدة موجات عديدة من البحوث المتخصصة تركز كل منها على أحد الجوانب ، وتنشر وجهة نظر تصورية . فكان التركيز فى الأربعينيات على ناحية الاتصالات ، وفى الخمسينيات على الحوافز، ثم حدث التركيز فى أوائل الستينيات على القدرة والتأثير ، ومكانة القيم فى العملية الادارية وهكذا. واحدث الاتجاهات الذائعة بحوث علماء الاجتماع عن التغيير والتبادل والتى تنظر الى المنظمة كنسق مركب . ولنأخذ اذن فى الكشف عن بعض هذه المفاهيم الحديثة فى تفصيل أكبر ، حيث أصبحت وظيفة المدير متعددة الجوانب .

وأخذ علماء الاجتماع ذوو التخصصات العديدة خلال ثلاثة عقود يركزون على دراسة المدير وعمله ، واهتمت كل جماعة بمستوى واحد من مستويات البحث ، وهى مستوى الفرد ، ثم مستوى الجماعة ، ثم مستوى المنظمة . والمستوى الذى يركز على المجتمع والثقافة . وتحتاج الآن أن تنظر الى مفهوم المدير الذى يستقى من الصورة التى ترسمها الدراسة فى كل مستوى من المستويات التى ذكرناها .

فنجد فى مستوى الفرد ثلاثة مجالات فرعية من علم النفس تهتم بهذا الموضوع ، فينظر سيكولوجى الشخصية الى المدير على أنه شخصية متفردة ، ويراه عالم النفس التجريبى مجموعة من الاستجابات المشروطة . ويراه عالم النفس الوجودى شخصا يعرف بالرجوع الى مجموعة علاقاته بالآخرين . ولما كان المتخصصون فى علم النفس الادارى قد استعاروا هذه المفاهيم فقد أدخلوا عليها بعض التعديلات الطفيفة مصحوبة عادة بالاهتمام بالعمليات النفسية الرئيسية ، وهى التعلم والاثارة والادراك ، ومن ثم يأخذ المدير سمات الأرضاء بدلا من الاغداق ، وكذلك سمات الشخص الذى يركز على محاولة الاقلال من الشك وهو يقوم بالاختيار .

ومن منظور المجالات التى تعنى بدراسة الجماعات والتى تشمل بعض علماء الاجتماع بصفة خاصة المتخصصين فى علم النفس الاجتماعى ، يعتبر المدير اما عضوا فى جماعة ، أو قائما بدور معين . ويدور الاهتمام هنا بتفرد المدير كشخص ، بدلا من التركيز على سمات صلاته بالآخرين . ويفترض أن المدير يعمل ويعرف الى درجة كبيرة عن طريق المجموعات العديدة التى يعمل معها وبواسطتها . ويستمد أحد المفاهيم الذى أخذ فى الذيوع الآن من منظور العلوم السياسية ، وهو ان المدير هو الشخص الذى يهتم بالسلطة والرقابة فى الجماعات فى كل صورها وأشكالها ، ومن ثم يعرف بأنه صاحب نفوذ . وينقلنا هذا المفهوم الى المستوى التالى الذى نطلق عليه المنظمة .

وفى مستوى المنظمة يبحث علماء الاجتماع وبعض الاقتصاديين ينظرون الى المدير على أنه أساسا

صاحب وظيفة او انه بيروقراطى ، واقل من ذلك ذيوعا أنه موظف له بعض الامتياز . وفى هـذا المستوى يطغى التشكيل وتشغيل المنظمة على هذا المفهوم . والمعتاد أن ينظر الى المدير كرجل سياسة عندما يؤكد هذا المفهوم وظيفة المدير فى الربط بين المنظمة وجماهيرها المتعددة .

ونجد فى مستوى المجتمع والثقـافة علماء الاجتماع وعلماء الانسان . ومفهوم المدير هنا أنه عضو فى فئة اجتماعية .

واذا انتقلنا الى بعض المجـالات التطبيقية الحديثة نصل الى أحدث المفاهيم عن المدير . مثـال ذلك أن علوما تطبيقية معينة تنظر الى المدير أساسا على أنه اداة للتغيير ، وهو يعكس الادراك المتزايد لزيادة معدلات التغيير التكنولوجى والسياسى والاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع . ويركز هذا المفهوم على تحديد الأهداف وتنفيذ التغيير . وربما كان هـذا الى حد ما انعكاسا لتزايد استخدام المستشـــارين الخارجين والداخلين كليهما . ويتصل بهذا تصورات معينة لعلماء الاتصالات . فوظيفة المدير هنا فى المبادأة ، ونقــل وتوجيــه الرســائل تؤدى الى أنه يعمل على تيسير الاتصالات ، وربما كان أحدث هذه المفاهيم الذى ما زال فى دور النشوء يتصل بتطبيق مفهــوم النســق المفتوح على النشـــاط الادارى .

ملاحظات أخيرة :

يحدونا الأمل فى أن تولد هذه المفاهيم المتعددة لوظيفة المدير لدى العلماء وممارسى الادارة الحذر والتسامح عند البحث فى مراجع الادارة اذا علمنا أن الكتاب الذين يقدمون وجهات النظر المختلفة يفضلون المفهوم المتطور عن وظيفة المدير الذى يعكس بالضرورة المفـاهيم والممـــارسة الأساسية فى مجال تخصصهم .

ما هو اذن أفضل وأدق المفاهيم عن المدير ؟ هذا السؤال يتردد بصفة مستمرة مع أنه ليس سؤالا مفيدا ، لأن أى مفهوم لوظيفة المدير لا بد أن يستخدم فى ضوء الواقع المحيط به ، كما أنه من الضرورى أن يسمح كل مفهوم بتطوير نمط فى الادارة . ولا شك أن الاحتياجات الشخصية والمهارات والتجربة والمهارات الوظيفية ، وكذلك الموضوعات الملحة . وسمات الموقف سوف تدعم جميعها أى مفهوم سليم عن وظيفة المدير . ومع أن كل المفاهيم التى قدمت فى هذا المقال تناسب بعض الظروف ، الا أن التعـدد فى ذاته يثـير الحيرة . وربما يعبر المدير فى واقع الأمر عن كل هذه المفاهيم اذا نظر اليه نظرة مجردة . وعلى ذلك فان أى مفهوم مفرد أو تشكيل معين من هــذه المفاهيم سوف يعكس المجــال والحقائق التطبيقية فى شكل ادارى معين . ثم النظرة الواسعة الى ديناميكية هذه المفاهيم هى بلاشك وسيلة فعالة لتعميق الفهم بوظيفة المدير .

● تحديات التعليم والتدريب فى السبعينيات (فى الولايات المتحدة) .

ان المهمة الرئيسية التى تواجه البلاد فى السبعينيات هى زيادة انتاجية المعرفة . وهذا يتطلب الوصول بانتاجية رجال الادارة والمهنيين سواء كانوا فى المؤسسات أو الحكومة أو المدارس الى ضعفين بل الى ثلاثة اضعاف ما عليه الآن .

ان هيكل الأعمار سيحتم علينا فى ذلك الوقت وضـع شبان صغار السن فى المراكز المسئولة . وهذا يتطلب القيام بعملية من التطوير المستمر والاختيار الدائم لهؤلاء الشبان ، كما يتطلب منا استخدام كل مصادر التنمية المتاحة فى داخل كل مؤسسة وخارجها على حد سواء . وعلينا أيضا أن نبدأ عملية واسعة لاعادة تدريب العمال المهرة التقليديين على المفاهيم والمهارات والواجبات الجديدة .

ان السبعينيات ستكون بمثابة سنوات التدريب والتنمية . Training and Develapment Journal, May 1968

● جاء فى مجلة Week Busiess

* ان السويد تتجه الى تحديد أجور رجال البريد على أساس الانتاج . وقد بدىء فى تجربة هذا النظام فى مدينة فاستيراس مدينة الصناعات الكهربائية .. ويعتبر هذا النظام جزءا من « برنامج للترشيد والميكنة » أعدته السلطات البريدية بالاشتراك مع نقابات العمال لمواجهة النقص فى الأيدى العاملة . ويسمح هذا النظام لساعى البريد الذى ينتهى من جولته اليومية فى وقت أقل بالقيام بجولة أخرى اضافية يتقاضى عليها أجرا مناسبا . ومن المقدر أن يؤدى هذا النظام الى زيادة مرتب ساعى البريد فى السويد بحوالى ٤٠ دولارا فى الشهر .

المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلى

وشـــركاتـــها

تواصل رســـالتهـــا فى خدمة اقتصادنا القـــومى

يعتبر مرفق النقل الداخلى من أهم المرافق التى تدعم اقتصـــادنا القومى . .وهو عامل اساسى لازدهار نهضتنا الصناعية والزراعية .. وبقدر كفاية وسائل النقل وانتشارها تقاس نهضة البلاد ورقيها ..

وتشرف المؤسسة على قطاع نقل البضائع على الطرق وقطاع النقل النهرى .. وتعمل على تحقيق تكامل هذين القطاعين تنفيذ المشروعات وتأسيس الشركات أو الجمعيات التعاونية لنقل البضائع والنقل المائى والداخلى وتضم المؤسسة الشركات الآتية :

— شركة النيل العامة لنقل البضائع .
— شركة النيل العامة لأعمال النقل .
— شركة النيل العامة للنقل البرى .
— شركة النيل العامة للنقل المباشر .
— شركة النيل العامة للنقل النهرى .
— شركة النيل العامة للنقل المائى .
— شركة النيل العامة لاصلاح السيارات .

وقد قامت المؤسسة بعدة مشروعات هامة من بينها انشاء ورش وجراجات لخدمة نشاط النقل البرى والنهرى للبضائع وانشاء مخازن ترانزيت للبضائع وانشاء مراكز تدريب .. كما تقوم بنقـل المواد التموينية والاسـمدة المحلية والمستوردة والبضائع المصدرة الى الخارج .

وتساهم المؤسسة بتدعيم امكانيات الجمعيات التعاونية التى تضم ملاك السيارات من القطاع الخاص ..

هذا علاوة على نشـاطها فى ميدان النقـل النهرى .. ونقل البضائع .. وقد تعاقدت مع كبرى المصـانع فى الخارج على توريد وحدات لتدعيم اسطولها البرى والنهرى ..



من أجلك ..
من أجل أبنائك ..
من أجل حاضرك ومستقبلك
شهادات استثمار
البنك الأهلى المصرى
بمجموعاتها الثلاث
المجموعة ا
ذات القيمة المتزايدة
تزيد مدخراتك
حتى تصل الى
١٦٥٪
من قيمتها
بعد ١٠ سنوات
فهى التأمين الأفضل
لمستقبلك
المجموعة ب
ذات العائد الجارى
تعطيك أكبر عائد ممكن فى السوق نصرفه كل ٦ شهور
بواقع ٥٪ سنويا
مع احتفاظك بها لمدة
١٠ سنوات
فهى الأمان المطلق
لحاضرك
المجموعة ج
ذات الجوائز
جائزتها الأولى
٥٠٠٠
جنيه صافى شهريا
يضمن البنك ألا تقل قيمة
الجوائز الشهرية عن
١٠,٠٠٠ جنيه
موزعة على
٢٨٧ جائزة
ما تدفعه فى شرائها تسترده
بالكامل فى أى وقت تشاء
مهما كسبت من جوائز
يمكن استرداد قيمتها فى أى وقت بعد
ستة أشهر من شرائها


شركة كيما
تساهم في توفير احتياجات صناعة
الحديد والصلب
وسباكة المعادن وصناعات عديدة أخرى
لأول مرة
في ج.ع.م. والشرق
بإنتاج
الفيروسيليكون
طبقاً للمواصفات العالمية
يحتوى على ٧٥٪ سيليكون
بأحجام تتراوح بين ١٠ و ٤٠ سم
للاستهلاك المحلي والتصدير
وتقدم بكل فخر.. السماد الأصيل لجميع المحاصيل
يساعد على سرعة نمو وتقوية النبات
عن طريق الآزوت الذى يحتاج إليه
باستمرار طوال فترة النمو ..
نتروكيما ٣١٪ آزوت يجمع كل من
صورتي الآزوت النتراتية السريعة المفعول
+ النشادرية ذات التأثير طويل المدى
نترو
كيما
٣١٪ آزوت

دار الكاتب العربي للطباعة والنشر
فرع مصر ـ ١٩٦٨

MANAGEMENT
QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume 2
Oct. 1968